

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

HISTOIRE DE LA CENTRALISATION

Dans l'Empire romain

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Le jeudi 11 juin 1896, à 3 heures du soir

PAR

Ferdinand DECLEY

Avocat à la Cour d'appel de Caen

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN

7 ET 9, RUE AU CANU

1896

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

HISTOIRE DE LA CENTRALISATION

Dans l'Empire romain

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Le jeudi 11 juin 1896, à 3 heures du soir

PAR

Ferdinand DECLEY

Avocat à la Cour d'appel de Caen

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN

7 ET 9, RUE AU CANU

1896

A LA MÉMOIRE DE MES PARENTS

A MA SŒUR

A MES FRÈRES

A MES AMIS

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Année scolaire 1895-1896

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. *), correspondant de l'Institut.

PROFESSEURS :

MM. CAREL (*, I. *, C. *), professeur de *Code civil*.

TOUTAIN (*, I. *), professeur de *Droit administratif*.

DANJON (I. *), professeur de *Droit commercial* et
de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. *), professeur d'*Économie
politique* et de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (☉, A. *), professeur de *Droit
romain*.

GUILLOUARD (I. *, C. *), professeur de *Code civil*.

LEBRET (I. *), professeur de *Code civil* (élu député
du Calvados).

CABOUAT (I. *), professeur de *Procédure civile*,
chargé des cours de *Droit international public*
et *privé*, et de *Législation industrielle*.

GAUCKLER (I. *). professeur de *Droit romain*,
chargé du cours d'*Histoire du Droit public
français* (DOCTORAT).

MARIE (I. *), assesseur du doyen, professeur de
Droit criminel, et chargé du cours d'*Éléments
du Droit constitutionnel*.

AGRÉGÉS :

MM. Ambroise COLIN (A. 1881), chargé d'un cours de *Code civil*, en remplacement de M. Lebret, et du cours de *Droit constitutionnel comparé* (DOCTORAT).

BIVILLE, chargé des cours de *Procédure civile* et de *Voies d'exécution*.

GRANDMOULIN, chargé du cours d'*Histoire des Doctrines économiques* et du cours d'*Économie politique* (DOCTORAT).

BOUVIER, docteur en droit, chargé de cours. *Histoire du Droit* (LICENCE ET DOCTORAT).

SECRÉTAIRE :

M. GILLET (I 1881), secrétaire du Conseil général et du Corps des Facultés de Caen.



JURY D'EXAMEN

MM. GAUCKLER, *professeur*, PRÉSIDENT.

AMBROISE COLIN, *agrégé*.

BOUVIER, *chargé de cours*.

BIBLIOGRAPHIE

J.-N. MADVIG. — L'État romain, sa constitution et son administration. Tomes I, II, III et IV. Paris. Vieweg, 1883.

V. DURUY. — Histoire des Romains. Paris, Hachette, 1885.

E. FLANDIN. — Des assemblées provinciales dans l'Empire romain et dans l'ancienne France. Paris, Larose, 1879.

BOUCHÉ-LECLERCQ. — Manuel des institutions romaines. Paris, Hachette, 1886.

D. SERRIGNY. — Droit public et administratif romain. A. Durand, Paris, 1862.

T. MOMMSEN. — Histoire romaine. Paris, A. Franck, 1865 ; E. Bouillon, 1889.

GUIRAUD et LACOUR-GAYET. — Histoire romaine. Félix Alcan, Paris, 1894.

WILLEMS. — Le droit public romain. Louvain, Ch. Peeters, 1880.

A. HOUDOY. — Le droit municipal — De la condition et de l'administration des villes chez les Romains. Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1876.

L. BOUCHARD. — Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1871.

MOMMSEN et MARQUARDT. — Manuel des antiquités romaines. Tomes VIII et IX, Organisation de l'Empire. Paris, Thorin, 1887.

MOMMSEN, MARQUARDT et KRUEGER. — Manuel des antiquités romaines : tome X, Organisation financière ; tome XVI, Histoire des sources du droit romain. Paris, Thorin, 1894.

MISPOULET. — Les institutions politiques des Romains. Paris, Durand, 1883.

GAUCKLER. — Cours de sociologie à la Faculté de droit de Caen, 1896.



HISTOIRE DE LA CENTRALISATION

Dans l'Empire romain



L'administration, dans tout pays, dérive du principe qui préside à l'organisation ou à la constitution de l'État : telle constitution, telle administration. L'histoire fournit de nombreux exemples pour la démonstration de la règle que nous posons en tête de cette étude. Dans les républiques grecques, l'administration est purement locale ; à Rome, sous la République, l'administration est essentiellement municipale : l'organisation de la cité ne permettait pas qu'il en fût autrement. Pendant des siècles, Rome vécut entourée de peuples qui lui étaient unis presque toujours par un lien de subordination plus ou moins étroit, et toutes ces cités conservèrent leur organisation et leur administration propres. Plus tard, lorsqu'elle eut étendu au loin ses conquêtes, et que l'Italie entière fut parvenue au droit de cité, Rome, pour conserver sa domination, fut amenée à la centralisation politique ; mais elle ne considéra, dans les habitants des municipes, que leur qualité

de membres de la Grande Cité. C'est en cette qualité qu'ils vinrent à Rome apporter leurs suffrages et briguer les magistratures. Dans leurs villes, Rome les laissa régler leurs affaires intérieures avec la plus grande liberté. Les municipes, pendant toute cette période, c'est-à-dire depuis la domination de l'Italie jusqu'à l'Empire, furent pour ainsi dire de puissantes sociétés civiles, *universitates*, régies par des statuts librement consentis ¹.

Sous l'Empire, la centralisation politique alla s'accroissant. C'est par l'unité dans l'organisation que l'on prépara la centralisation administrative. Dès Jules César, nous voyons les *leges Juliae municipales*, régir l'Italie entière et la Gaule Cisalpine. Ces lois, qui n'avaient alors qu'un caractère général, ne dérogeaient en rien aux lois particulières de chaque province et de chaque ville. Mais, peu à peu, l'omnipotence du pouvoir central s'affirmant de plus en plus, les gouverneurs s'immiscèrent dans l'administration des villes, et la centralisation s'acheva avec la décadence des libertés provinciales et municipales.

L'œuvre de centralisation s'opéra lentement mais continuellement à partir d'Auguste, non point d'après une théorie générale ou un plan préconçu, mais selon que l'exigeaient les nécessités pratiques du moment. Sans doute, nous trouvons, dans l'organisation impériale nettement dessinée la centralisation

1. MOMMSEN, *de Coll. et Sodal.*, page 35.

ébauchée par l'unification des *leges municipales* ; mais de là il ne faut pas conclure à la centralisation parfaite dès les débuts de l'Empire. On ne doit pas oublier, en effet, que le trait dominant du caractère romain fut toujours le respect de la tradition des usages des ancêtres (*mos majorum*). Aussi le nouveau régime maintint-il et « utilisa », surtout dans les premiers temps, tout ce qui dans les anciennes institutions pouvait être de quelque avantage : il s'appliqua particulièrement à en conserver autant que possible le cachet traditionnel et les formes extérieures. La tâche qui lui incombait consistait à garantir l'intégrité de tout l'empire, dont les parties diverses n'étaient retenues jusqu'alors que par de faibles liens, et à lui donner une plus grande unité ¹.

Comment, dans l'accomplissement de sa tâche, l'Empire dut-il recourir à des voies et à des moyens tels, qu'ils devaient fatalement amener cet état de choses que, d'un mot très moderne et tout d'actualité, nous appelons la centralisation ? C'est ce que nous nous proposons d'étudier.

Dans une première partie, nous traiterons de l'organisation au début de l'Empire ; puis nous montrerons sous l'influence de quelles causes cette organisation se développa et se centralisa, ce sera l'objet de notre deuxième partie ; enfin, dans une

1. MADVIG, *L'État romain, sa constitution et son administration*, t. 1, page 3.

troisième et dernière partie, nous montrerons le résultat de ce développement en exposant l'état de cette organisation à la dernière période de l'Empire et les conséquences funestes de cet excès de centralisation.



PREMIÈRE PARTIE

Organisation de l'Empire à la première période



CHAPITRE I^{er}. — *Le pouvoir impérial et les fonctionnaires impériaux.*

CHAPITRE II. — *Les magistratures républicaines.*

CHAPITRE III. — *Le sénat et les comices.*

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR IMPÉRIAL ET LES FONCTIONNAIRES IMPÉRIAUX

I

Le pouvoir impérial

La réorganisation de l'État, terminée 27 ans avant Jésus-Christ par Auguste, en vertu de son pouvoir constituant, de sa seule autorité et en exécution de sa promesse après la défaite de Sex. Pompée, avait ceci de remarquable qu'elle instituait une sorte de dyarchie. Cette expression, qui, selon Mommsen¹, convient le mieux, caractérise bien la nouvelle constitution romaine. Désormais, en effet, le pouvoir est divisé entre le sénat, d'une part, et le Prince considéré comme l'homme de confiance du peuple², de l'autre. D'Auguste au III^e siècle, ces deux principes mis en présence sont en rivalité constante, et l'histoire nous fait assister à la dénonciation progressive du compromis sur lequel était basée la dyarchie

1. MOMMSEN, *Le droit public romain*, t. v, page 5.

2. MOMMSEN, *id.*, page 5.

d'Auguste, et à la fondation de la monarchie sur l'anéantissement du sénat.

Le nouveau régime ne peut donc, à ses débuts, être qualifié de monarchie, même de monarchie tempérée. Le pouvoir du prince n'a pas de nom qui lui soit propre. Le surnom de César, donné à l'Empereur par le sénat et le peuple, indique une filiation légale ; quant à celui d'Auguste, il exprime l'idée d'une chose très sainte et en grand honneur, ce que les Grecs rendent par le mot *σεβαστός* ¹.

Mais, avant d'examiner la constitution impériale, il est utile de connaître son auteur ; l'homme et l'œuvre se ressemblent. Le passé du maître du monde n'avait rien de bien recommandable : triumvir, il avait surpassé ses collègues en férocité, et la chose cependant ne paraissait pas facile ; trois fois victorieux en de mémorables combats, il s'y était surtout distingué par sa lâcheté. « Il est le seul de tous les capitaines romains, dit Montesquieu, qui ait su gagner ainsi l'affection des soldats ² ». Et cette lâcheté naturelle persiste dans l'âge mûr et se retrouve dans la vieillesse : « Il se retire dans un lieu obscur à l'approche de l'orage ; car il est saisi de frayeur quand il voit briller les éclairs ou quand il entend gronder la foudre ³. »

L'homme est dissimulé et hypocrite ; aussi la

1. MOMMSEN, *Le dr. publ. rom.*, t. v, page 31.

2. MONTESQUIEU, *Grandeur et décadence des Romains*, ch. XIII.

3. SUÉT., *Aug.*, 30.

constitution est-elle une équivoque longuement préméditée : Auguste ne supprime rien en apparence des institutions anciennes. « Son système consiste à conserver autant que possible les vieilles formules et les vieux mots et à en renouveler le contenu. Il y a toujours des magistrats, un sénat, des comices, mais dépourvus d'initiative, de pouvoir effectif, à l'état de figurants. Une analyse habile et pénétrante a presque partout distingué entre le titre et la fonction : le titre est resté aux dignitaires qui avaient le droit de le porter ; la fonction, sous le nom de puissance tribunitienne, proconsulaire, censoriale, est allée grossir le faisceau dont l'ensemble constitue l'autorité absolue, permanente, irresponsable du prince ¹ ».

Le pouvoir impérial comprend toute une catégorie d'attributions. C'est d'abord la « *tribunitia potestas* », qui, dès le principe, figura parmi les titres de l'empereur ; elle est de l'essence même du principat, comme plus tard, lorsque le prince eut pris le titre d' « *imperator*, » l'*imperium* ou *puissance proconsulaire* fut également de son essence ; c'est ensuite les pouvoirs *consulaire* et *censorial*, avec les titres de « *pater patriæ* », et de *pontifex maximus* ».

La « *tribunitia potestas* », assimilait légalement et à titre permanent le prince aux tribuns du peuple ; mais le prince ne devient pas tribun du peuple ² : il

1. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Manuel des institutions romaines*, livre III, page 126.

2. DION, 53, 32.

revêt la puissance tribunitienne ; comme eux il est sacro-saint, il partage leur siège ; mais les tribuns ne sont en aucune façon les « *collegæ* » du possesseur de la puissance tribunitienne ¹. La *potestas tribunitia* du prince ne subit aucune limitation ni de lieu, ni de temps, ni limitation résultant de l'intercession ².

L'*imperium*, ou puissance proconsulaire, donnait au prince le commandement en chef exclusif des soldats de tout l'empire. Elle eût suffi, à elle seule, pour constituer le principat à défaut d'autres droits impériaux. La puissance tribunitienne, qui marche d'égal avec elle, n'est jamais acquise qu'après l'arrivée du prince au pouvoir, et ne l'est pas toujours nécessairement ³. Le prince reçoit la puissance tribunitienne du peuple ; l'*imperium* ne lui est conféré par personne : il est simplement pris par celui qui l'exerce, soit sur l'invitation du sénat, soit sur l'invitation des troupes, après autorisation du sénat. L'*imperium* donne à l'empereur le droit de former des troupes et de procéder par suite au recensement, de fixer la hiérarchie militaire et de la régler à son gré, et de nommer, à l'exclusion de tout autre, à tous les grades dans l'armée. Il distribue les décorations et donne les congés. Cependant, le haut commandement militaire du prince n'est pas partout le même. Dans les États

1. MOMMSEN, *Le dr. pub. rom.*, t. v, p. 149.

2. MOMMSEN, *le dr. pub. rom.*, vi, page 157.

3. Pescennius Niger ne reçut jamais la puissance tribunitienne.

non incorporés, vassaux ou clients de l'Empire, mais où Rome a le droit d'entretenir des troupes, c'est l'empereur qui exerce seul ce droit et est chargé en général de toutes les relations militaires et, dans la mesure où elle existe dans ces pays, de la haute administration romaine. Dans les États annexés, c'est encore l'empereur qui envoie un représentant administrer la région, lorsque l'annexion a lieu sous forme de substitution d'un administrateur temporaire de création romaine aux princes locaux ¹, comme en Égypte, dans les Alpes Maritimes, les Alpes Cottiennes, la Rhétie, la Norique. Mais, dans les provinces sénatoriales, l'empereur ne préside plus à l'administration ; c'est le proconsul sénatorial qui exerce l'*imperium*. Cependant, l'*imperium* du prince est, ici encore, plus énergique que celui du proconsul, à qui l'empereur a le droit de donner des instructions, comme il peut aussi porter des règlements spéciaux à la province et trancher à son gré les affaires provinciales particulières. Cette participation de l'empereur dans l'administration sénatoriale devait conduire à des conflits. Dans les débuts, il est vrai, on évita autant que possible de mettre en présence les fonctionnaires impériaux et les fonctionnaires sénatoriaux ² ; et les traces de l'intervention de l'empereur dans l'administration des provinces sénatoriales sont

1: MOMMSEN, *Le dr. p. rom.*, t. v, page 133.

2. MOMMSEN, *Le dr. pub. romain*, t. v, page 134.

rares dans la première période de l'Empire. Si l'empereur y lève des troupes et procède¹ au cens, ce n'est qu'exceptionnellement. Mais à partir de Nerva et de Trajan, les empereurs commencent à prendre en mains, dans les villes placées sous l'administration du sénat comme dans les villes libres, le contrôle des finances, négligé par les magistrats du sénat².

Et c'est ainsi que, peu à peu, en créant, selon l'opportunité du moment, de nouvelles fonctions destinées à combler les lacunes de l'administration du sénat, les empereurs finirent par substituer, dans les provinces sénatoriales comme ailleurs, leur autorité propre à celle du sénat.

Enfin, l'empereur a la puissance consulaire, et même la puissance consulaire primitive comprenant les attributions censoriales, toutes les fois qu'il procède au cens. Il peut ainsi conférer la dignité sénatoriale à sa guise, expulser du sénat ceux qu'il en juge indignes ou simplement qui lui déplaisent.

A toutes ces capacités, le peuple ajouta en partie celle de faire des lois. D'abord, le prince a l'initiative législative qui appartient à tout magistrat supérieur ; mais, de plus, les comices lui confèrent la *cura legum*, c'est-à-dire le droit de rendre de sa seule autorité des lois au nom du peuple, en vertu de ses pouvoirs tribunitiens. Cependant, l'empereur n'a pas le droit

1. TACITE, *Ann.* 14, 18.

2. MOMMSEN, *Le dr. pub. rom.*, page 135.

de délier des lois, les mesures d'exception sont prises sous forme de sénatus-consultes.

Mais, en fait, le droit de grâce dépend du prince ¹; c'est lui qui examine la capacité des candidats aux diverses magistratures, qui, en fait encore, concède le droit de cité, procède aux modifications des statuts municipaux et même à leur concession, et il est censé toujours agir ainsi en vertu de la *tribunitia potestas*, d'accord avec les comices. C'est aussi cette puissance tribunitienne qui lui donne le droit de convoquer le sénat, de le présider comme *princeps senatus*, d'y faire des propositions orales et même écrites, et ses *orationes* ont la priorité sur toutes les autres propositions. Bien plus, l'empereur, toujours en vertu de cette *tribunitia potestas*, a le droit d'annuler les sénatus-consultes déjà rendus. L'empereur a encore, en dehors de toute entente réelle ou supposée avec le peuple ou le sénat, le droit de rendre des édits et des constitutions qui ont force légale. A tous ces pouvoirs, le prince joint encore l'*interpretatio*, c'est-à-dire le pouvoir le plus libre et le plus étendu d'appliquer les lois.

II

Les fonctionnaires impériaux

Chargé d'innombrables attributions, l'empereur

1. MOMMSEN, *Le dr. publ. rom.*, t. v, p. 162, note 4.

avait besoin, pour les exercer, d'auxiliaires et de délégués ; de là la création de toute une série de fonctionnaires impériaux.

§ 1^{er}

LE CONSEIL IMPÉRIAL

On trouve d'abord auprès du prince un certain nombre d'hommes ayant des titres officiels au début. Auguste avait institué une sorte de comité composé, d'après Dion Cassius, des consuls, d'un magistrat de chacune des autres catégories et de 15 sénateurs tirés au sort. Ce comité, dont les membres étaient renouvelés tous les six mois, préparait et discutait, avant de les soumettre au sénat, les questions sur lesquelles il devait se prononcer ¹. Puis, en l'an XIII, l'empereur décida que ce comité, augmenté de cinq sénateurs, rendrait des décisions ayant force de loi ². Et Suétone rapporte que Tibère demanda vingt personnages *e numero principum civitatis* pour joindre à ses amis et familiers et lui donner ses conseils dans les affaires de l'État.

Selon leur volonté, les empereurs eurent recours à ces *comites et amici* pour décider sur certaines affaires et surtout des questions de droit. Ils accom-

1. SUÉTONE. *Auguste*, 35 : « Cum quibus de negotiis ad frequentem senatum referendis ante tractaret »

2. DION CASSIUS, L. VI, 28.

pagnaient l'empereur hors de Rome, et de ce chef recevaient une indemnité; plus tard, ils obtinrent un traitement. Tout naturellement, les empereurs en arrivèrent à soumettre à ces conseillers, évidemment versés dans la science du droit, la rédaction d'ordonnances relatives au droit civil¹. Le conseil privé prit vite, sinon une organisation fixe, du moins un développement considérable; il constituait la plus haute instance judiciaire, et ses membres (*comitatus sacratissimus*) donneront plus tard naissance aux *comites* des diverses branches de l'administration supérieure.

§ 2

LE CABINET DE L'EMPEREUR

Dion Cassius rapporte² que Mécène donna à Auguste le conseil d'attacher des chevaliers à son cabinet au lieu d'affranchis. Ces chevaliers, comme les affranchis qu'ils remplaçaient, avaient l'administration intérieure de la maison impériale et de l'immense fortune particulière de l'empereur; de là le nom de cabinet et de chancellerie impériale donné à ce conseil des administrateurs privés de l'empereur. Peu à peu, ces auxiliaires de l'empereur furent amenés à préparer les affaires du gouvernement, et

1. Dig., XXXVII, 14, 17.

2. DION CASSIUS, LXVII, 15.

le prince finit par leur confier toutes les affaires que nous désignons par les termes de cabinet et de chancellerie. Et plus tard, sous des empereurs faibles, la situation de ces fonctionnaires privés devait leur fournir l'occasion de s'immiscer dans les affaires du gouvernement et d'influer sur les décisions impériales.

§ 3

LE PRÉFET DU PRÉTOIRE.

Le *præfectus prætorio*, c'est-à-dire le commandant du quartier général de l'empereur, chef des *cohortes prætoriae*, était sous Auguste un chevalier romain. Il ne prit, au point de vue militaire comme au point de vue politique, une réelle importance que sous Tibère, à cause de la concentration des cohortes dans un camp fortifié (*castra prætoria*) aux portes de Rome. Il est le conseil familial de l'empereur et son gardien militaire. Il l'accompagne, veille sur sa personne et fait exécuter ses ordres. Il aide l'empereur dans ses fonctions de juge d'appel en matière civile¹. Peu à peu, il se dépouille de son caractère exclusivement militaire et acquiert, sur une délégation spéciale du prince, qui devint bientôt une fonction particulière, une juridiction civile et criminelle.

1. MOMMSEN, *Le dr. publ. rom.*, t. v, page 425 et suiv.

§ 4

LE PRÉFET DE LA VILLE

Le *præfectus urbis*, nommé par l'empereur, a pour fonction propre de maintenir l'ordre dans la cité ¹, « *officium, quo tutela urbis continetur* » ²; ses agents surveillent les lieux publics, les marchés, les boutiques, les théâtres, etc... Il juge sommairement les contraventions de police. Plus tard, il deviendra juge d'appel dans les causes jugées par les magistrats urbains.

§ 5

LE PRÉFET DE L'ANNONE

Le *præfectus annonæ* est un fonctionnaire chargé des approvisionnements. Cette charge, créée par Jules César ³, qui institua les *ceriales* pour veiller à la distribution gratuite du pain à la populace de Rome, acquiert une grande importance sous l'Empire. Le *præfectus annonæ* doit tenir les marchés constamment pourvus des choses nécessaires à la vie.

1. MOMMSEN, *Le dr. publ. rom.*, t. v., p. 366.

2. SENEC, *Ép.* 73. — MOMMSEN, *le dr. publ. rom.* t. v, p. 336.

3. Dig. I, 2 « Caius Julius Cæsar duos prætores et duos ædiles
« qui frumento præessent et a Cerere ceriales constituit. »

Il veille aux distributions gratuites, et son influence à Rome est considérable.

§ 6

LE PRÉFET DES VIGILES ET LES CURATEURS

Le préfet des vigiles est le chef des « veilleurs » de Rome, qui sont à la fois les pompiers et les sergents de ville de la capitale¹. — A côté de ces trois préfets urbains, fonctionne toute une série de *curatores*², délégués par l'empereur à l'entretien des grandes voies, des aqueducs, des rives du Tibre, des bâtiments et des palais publics, etc.

Tous ces hauts fonctionnaires dépendent exclusivement de l'empereur, dont ils sont les représentants; ils sont nommés et révoqués par lui. Peu à peu, ils ont empiété sur les attributions des anciens magistrats républicains, pour qui l'empereur a réservé quelques pouvoirs sans réelle importance et dont les fonctions, plutôt honorifiques, ne subsistent que par tradition pour disparaître avec le temps.

1. MOMMSEN, *Le dr. pl. rom.*, t. v, page 359.

2. MOMMSEN, *Le dr. publ.*, t. v, page 352.

CHAPITRE II

LES MAGISTRATURES RÉPUBLICAINES

§ 1^{er}

LA QUESTURE

Le nombre des questeurs, qui était de 40 au temps de César, fut ramené au chiffre normal de 20. Leurs fonctions furent considérablement amoindries. Auguste leur enleva d'abord leurs attributions de *quæstores ærarii* et de gardiens des archives. A partir de Claude, la gérance du trésor fut dévolue à des prêteurs ou à des fonctionnaires spéciaux. Sur les 20 questeurs nommés, l'empereur en attachait deux à sa personne en qualité de secrétaires ; leur principal office consistait à lire au sénat les messages du prince (*orationes, epistolæ*). De même, les consuls se choisissaient chacun deux questeurs pour les aider dans leurs fonctions de président du sénat. La garde des archives en occupait deux, et les douze autres allaient dans les provinces sénatoriales assister les proconsuls ou propréteurs.

§ 2

L'ÉDILITÉ

Depuis César, les édiles étaient au nombre de six, répartis deux à deux en trois catégories : *édiles curules, édiles plébéiens, édiles cerialés*.

L'Empire leur avait enlevé la majeure partie de leurs attributions, ne leur laissant guère que le balayage des rues, la surveillance des marchés, bains, tavernes et autres lieux publics, avec le droit d'infliger des amendes pour contraventions. Ils devaient disparaître vers la fin du III^e siècle.

§ 3

LE TRIBUNAT DE LA PLÈBE

Le tribunat survit encore impuissant et humilié. Il est tenu en si médiocre estime, qu'il faut recruter les tribuns jusque chez les fils d'affranchis possédant le cens sénatorial¹. La puissance tribunitienne appartient à l'empereur, et il n'en reste que l'ombre aux dix tribuns. De leurs anciennes prérogatives, ils ne conservent guère que le droit de présider le sénat et d'*intercéder* aux sénatus-consultes si le prince veut

1. *Dig. L. III, 27.*

bien ne pas opposer sa toute-puissante intercession à la leur. Auguste les associa aux édiles comme préposés aux 14 régions de Rome, et, assez longtemps, ils conserveront le droit d'organiser les fêtes et jeux *Augustales*¹.

§ 4

LA PRÉTURE

La préture avait eu moins que les autres institutions républicaines à souffrir du nouveau régime. Chaque année le nombre des préteurs était fixé par un sénatus-consulte. Ce nombre oscille entre huit et seize, sous Auguste, pour redescendre à douze sous Tibère, et atteindre le chiffre de dix-huit sous le règne de Claude.

Le préteur urbain et le préteur pérégrin ont gardé leur juridiction civile, qu'ils conserveront l'un jusqu'à la réforme de Dioclétien, l'autre jusqu'à l'édit de Caracalla. Leurs décisions sont sujettes à appel, et eux-mêmes revisent en seconde instance : le préteur urbain les sentences des autres magistrats urbains, le préteur pérégrin les décisions des magistrats municipaux, mais concurremment avec son collègue.

§ 5

LE CONSULAT

Bien que le consulat eût été dépouillé de toute

1. TACITE, *Ann.*, 1, 77.

importance politique, *Augustus consulibus quidem nihil præter nomen reliquit*¹, il gardait néanmoins un grand prestige : c'était la seule magistrature que les empereurs ne dédaignaient pas de revêtir de temps à autre².

D'abord le consulat n'était plus annuel. Chaque collègue consulaire ne reste plus en fonctions que six mois, puis quatre, puis deux. On comprend que ce système, si on observe d'ailleurs que l'empereur prend la puissance consulaire quand il lui plaît³, condamnait par avance le consulat à un rôle des plus effacés. Les consuls président encore le sénat concurremment avec le Prince et ses délégués ; ils sont appelés aussi à présider les comices, tant qu'il en reste. En revanche leur compétence judiciaire est quelque peu augmentée ; ils ont la connaissance des contestations relatives aux fidéicommiss, etc. Mais surtout leur charge est honorifique et fort coûteuse.

§ 6

LA CENSURE

Tous les pouvoirs de la censure sont passés entre les mains de l'empereur, qui les a répartis entre les divers curateurs : *curator operum publicorum, ædium*

1. LYDUS, *de Magistrat*, II, 14.

2. MOMMSEN, *Le dr. publ. rom.*, t. V, page 407.

3. MOMMSEN, *Le dr. publ. rom.*, t. V, page 407.

sacrarium, aquarum publicarum, alvei et riparum Tiberis, et cloacarum urbis, etc. Cependant, en l'an XXII avant J.-C., il existait encore un collège de censeurs. Claude revêt la censure avec Vitellius en 47-48.

CHAPITRE III

LE SÉNAT ET LES COMICES

§ 1

LE SÉNAT

Le sénat romain, « qu'on eût dégradé plutôt qu'ennobli en le comparant à une assemblée de rois », comme disait jadis l'ambassadeur de Pyrrhus, avait déjà bien perdu de son prestige sous J.-César, qui y avait introduit un grand nombre de ses créatures. Lorsque Auguste fut élu censeur avec son fidèle Agrippa, près de deux cents sénateurs quittèrent volontairement leurs sièges pour éviter la honte d'une expulsion. Ils furent remplacés par les fidèles du prince, et, dès lors, l'empereur eut dans le sénat le service auxiliaire de sa volonté. Censé représenter concurremment avec l'ancienne magistrature le pouvoir administratif tel que l'avait fait la tradition républicaine, et exerçant depuis Tibère¹, en théorie, le pouvoir législatif, le sénat, en fait, n'était que l'organe de la volonté impériale. Les décisions prises par le sénat sur les affaires administratives, n'étant pas du

1. MADVIG, *L'État rom., sa constit. et son administ.*, T. I, chap. II, § 10.

ressort immédiat de l'empereur, c'est-à-dire celles de Rome, de l'Italie ou des provinces sénatoriales, étaient rendues, soit sur des propositions présentées par les consuls, les prêteurs ou les tribuns, et toujours sur le désir exprimé par l'empereur ou du moins avec son assentiment. Le sénat n'a plus la direction des affaires étrangères, qui est aux mains de l'empereur¹; il a perdu la gestion des finances, que l'empereur a confiée à de nouveaux fonctionnaires qui sont ses délégués, les *præfecti ærarii*. Par contre, il a des attributions nouvelles, législatives et judiciaires. Mais ce transfert au sénat du droit de faire les lois ne constitue qu'en apparence une extension des pouvoirs de cette assemblée, qui est en réalité l'instrument docile de la volonté impériale; et ses nouvelles attributions judiciaires ont, en fait, pour résultat de placer le pouvoir judiciaire entre les mains de l'empereur, qui d'ailleurs, presque toujours, intervient dans la sentence².

De plus, la limite entre les affaires du ressort immédiat de l'empereur et celles pour lesquelles le sénat était compétent n'étant pas, dès l'origine, très bien définie, et, d'autre part, le fisc impérial ayant certains intérêts à lui dans les provinces sénatoriales, il en résulta que l'empereur en profita pour exercer une initiative touchant à toutes les questions, qu'il

1. MOMMSEN, *Le dr. p. rom.*, T. V, page 141.

2. MADVIG, *L'État rom.*, T. II, page 299.

finit par trancher directement, soit par des *epitulae* ou des *edicta*, soit par des instructions adressées au *præfectus urbi* ou à d'autres fonctionnaires sur une quantité d'affaires administratives et de requêtes.

Il était d'ailleurs dans l'essence même du régime impérial d'étendre peu à peu, et à tous les domaines, l'action directe de l'empereur et de restreindre celle du sénat. C'est ce qui arriva dès la première période de l'Empire.

§ 2

LES COMICES

« S'il est, dit Bouché-Leclercq¹, difficile de trouver quelque substance sous les titres dont se parent magistrats et sénateurs, il est à peu près impossible d'assigner à ce qui reste des comices une compétence quelconque. »

On appelle encore comices la foule convoquée au Champ de Mars pour entendre proclamer les noms des élus du sénat ; et, s'il reste à cette assemblée la compétence législative, ce n'est qu'un leurre, puisque l'intervention du peuple ne peut être provoquée que par l'empereur. Les comices par tribus votent après le sénat la *Lex Regia* au début de chaque règne, mais ce n'est qu'une vaine formalité.

Cependant, Auguste fit voter quelques lois par les

1. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Manuel du droit rom.*, p. 145.

comices ; le peuple prit même son rôle au sérieux en votant la loi Julia *de maritandis ordinibus*. Après lui, on joua encore quelquefois la comédie de la convocation des comices ; mais à partir de Nerva, il n'en est plus question dans l'histoire.

Dans cette nouvelle organisation de Rome et des provinces, l'action personnelle de l'empereur est le véritable ressort moteur de l'énorme mécanisme de l'Empire.

C'est seulement aux lacunes présentées par le personnel auxiliaire stable du prince que nous pouvons mesurer, jusqu'à un certain point, l'étendue de l'activité administrative individuelle de l'empereur. L'absence dans le commandement militaire de grade fixe plus élevé que celui de légat de légion, montre toute l'étendue des pouvoirs constitutionnellement réservés au prince. Dans l'administration, il en est de même partout : dans toutes les branches, les fonctionnaires auxiliaires fixes sont toujours préposés à des circonscriptions isolées ; et, par conséquent, l'autorité supérieure qui se trouve au-dessus d'eux est toujours l'autorité personnelle de l'empereur. « La constitution d'Auguste ne connaît qu'un prince, qui est lui-même le général en chef et le ministre de tout l'Empire », dit M. Mommsen ¹.

Après avoir pris, dès l'origine, l'administration de Rome et de l'Italie dans les formes traditionnelles de

1. MOMMSEN, *Le dr. pub. rom.*, I, v. p. 336.

la puissance consulaire ou tribunitienne, l'empereur a réalisé l'accroissement de son pouvoir en attirant progressivement à lui les pouvoirs qui appartenaient constitutionnellement aux magistrats ou au sénat. Il n'y a guère que dans l'administration intérieure des cités que l'empereur ne s'est pas immiscé; cependant, le prince a la faculté d'intervenir dans l'administration municipale des villes en particulier, en vertu de son droit de rendre des constitutions individuelles et d'accorder des exemptions¹, soit pour concéder le droit de cité locale, soit pour exempter des charges municipales. Mais déjà, sous Trajan, l'empereur commence à exercer une surveillance plus étroite sur l'administration des cités par l'intermédiaire d'un délégué nouveau, le *curator rei publicæ*, qui finira par prendre en main l'administration et la justice administrative municipales.

1. MOMMSEN, *Le dr. publ. romain*, t. v, page 387.



DEUXIÈME PARTIE

*Des causes qui favorisèrent le développement de
cette organisation*

Nous avons vu, dans la première partie de cette étude, quelle était l'organisation de l'Empire romain à ses débuts ; il nous faut maintenant montrer sous l'influence de quelles causes cette organisation se développa et se centralisa sous les successeurs d'Auguste.

Pendant les trois premiers siècles de l'Empire, une évolution lente s'opéra dans le gouvernement impérial, qui eut pour résultat l'effacement du sénat comme corps politique et le triomphe de la centralisation entre les mains de l'empereur.

Au premier siècle, l'empereur, en effet, était considéré comme le magistrat le plus élevé du peuple (*princeps*), partageant avec le sénat le gouvernement de l'Empire. En droit strict, il était responsable et soumis à l'observance des lois dans la limite où il

n'en avait pas été spécialement exempté ¹ ; mais, en fait, il était irresponsable, car il avait des pouvoirs à vie, ce qui excluait la nécessité de rendre des comptes, et, comme tribun perpétuel, sa personne était inviolable et sacrée. Il nommait directement à la plupart des charges, indirectement à toutes. Les étrangers ne connaissaient que le chef militaire de l'Empire, celui qui avait le droit de paix et de guerre, qui disposait du titre de citoyen, et tenait les rois alliés sous son autorité suprême.

La moitié des provinces avec leurs revenus lui appartenait ; le reste obéissait à ses ordres. A Rome, il était le chef du clergé, du sénat et du peuple, et, comme préfet des mœurs, il pénétrait dans la vie privée. La puissance consulaire et l'autorité tribunitienne lui donnaient action sur tous les citoyens. Il liait légalement par ses jugements et ses édits, et déliait des lois par son droit de grâce. Chef de l'administration, tribun et proconsul perpétuel, il recevait tous les appels, de sorte que d'une frontière à l'autre de l'Empire, il apparaissait comme le gardien du droit, le juge suprême, le dispensateur de toutes choses. Et, comme il concentrait entre ses mains tous les pouvoirs du peuple souverain, qui les lui avait délégués, toute puissance devait émaner de lui. Mais, pour porter ses ordres aux extrémités de l'immense empire romain, l'empereur doit recourir à des agents nom-

1. MOMMSEN, *Le droit pub. rom.*, t. v, page 7.

breux, d'où la nécessité d'un nombre de fonctionnaires considérable. L'administration créée par Auguste devint, en même temps que s'accroissait la puissance impériale, vite insuffisante. Peu à peu, selon les exigences du moment, ou par la force naturelle des choses, de nouveaux organes administratifs naissent, les anciens se transforment; une hiérarchie savamment organisée s'établit dans l'administration impériale, qui, sous l'autorité directe de l'empereur, devient toute-puissante. Les empereurs s'habituent vite à abandonner à leurs fonctionnaires le soin de tout faire et de tout réglementer sans contrôle, d'ailleurs impossible à pratiquer sérieusement dans une aussi vaste administration. L'administration romaine devient donc ainsi presque omnipotente, et c'était tout naturel. Chez les Romains, en effet, le principe de la délégation étant la base gouvernementale, ce développement rapide de l'organisation administrative d'Auguste était logique. Sous la république, le peuple déléguait ses droits souverains au sénat; sous l'Empire, c'est à l'empereur que le peuple déléguait sa souveraineté; or, le peuple, maintenant habitué depuis longtemps déjà à se considérer en dehors de toute souveraineté, et bien différent, d'ailleurs, du *populus romanus* d'autrefois, n'est plus rien¹; et il ne

1. Cependant, en droit, même au III^e siècle, pour Ulpien et Gaius, la base du pouvoir impérial était encore la fiction légale de l'assentiment populaire : « Quod populus ei et in eum omnem suam potestatem conferat. »

redeviendra, de loin en loin, quelque chose que par les émeutes.

Les empereurs, à leur tour, sont censés déléguer leur autorité à leurs agents : l'administration impériale agit quasi souverainement sous les ordres et le contrôle directs de l'empereur.

L'empereur est tout dans l'empire, l'administration devient toute-puissante ; l'empereur concentre tous les pouvoirs entre ses mains ; l'administration centralise toutes les attributions dans ses bureaux ; elle réglemente tout, dispose de toute chose.

Ce développement donné à l'administration impériale s'explique aisément ; il se fit, d'ailleurs, tout naturellement et sans secousses. La constitution d'Auguste contenait, en effet, en germe cette savante hiérarchie administrative que nous trouvons parfaitement organisée sous Constantin ; et c'est dans le principe même de l'empire qu'il faut rechercher un des principaux facteurs de cette centralisation administrative. Porté au pouvoir par les événements, et non par le triomphe d'un système arrêté de renouvellement politique exigé pour le salut de Rome, l'empereur représentait avant tout son intérêt personnel et, subsidiairement, l'intérêt général ou tout au moins l'ordre public. L'organisation impériale, provenant non pas d'une théorie particulière de gouvernement, mais bien plutôt d'une nécessité de circonstance, n'était en réalité que l'application égoïste d'une idée brutale de domination. Censés tenir leur pouvoir du

peuple, les empereurs, en fait, ne le tenaient que par eux-mêmes et pour eux-mêmes. Le mot césarisme employé dans le sens d'autorité absolue mise au service de la démocratie, ne saurait en aucune façon répondre ici à une réalité historique.

Or, pour maintenir leur autorité dans ce monde romain, depuis si longtemps travaillé par les idées d'égalité, où personne ne prend au sérieux l'apothéose du prince, il fallait aux empereurs toute une armée d'agents, imposant partout leur volonté, accaparant tous les services publics, concentrant dans leurs mains tous les intérêts généraux.

Pour conserver leur pouvoir, maintenir leur domination dans tout l'empire et assurer l'intégrité du monde romain, les empereurs avaient à choisir entre deux systèmes : ou bien des institutions libres de cités, de provinces et d'État qui auraient fait l'union de bas en haut par des liens d'intérêt général ; ou bien, une pure monarchie savamment organisée avec des agents du prince, présents partout, ou l'union se faisant de haut en bas par des liens administratifs. C'est ce dernier système qu'ils suivirent en l'appliquant mal : la subordination y fut partout substituée à l'union. D'ailleurs, il était tout naturel que les successeurs d'Auguste héritassent de sa politique, et la constitution impériale contenait en germe la « divine hiérarchie » de Constantin. Il aurait fallu, entre l'Empire représenté par le prince avec sa volonté souveraine et les innombrables cités qui gardaient

leur administration intérieure, un grand corps intermédiaire placé au-dessous du gouvernement discrétionnaire de l'empereur, mais au-dessus des magistrats impériaux. Le Sénat de Rome aurait été tout indiqué pour jouer ce rôle, rattaché par quelque lien aux assemblées provinciales. Mais Auguste avait surtout vu Rome dans l'Empire, et dans Rome un sénat docile à ses volontés. Et les empereurs entendirent, selon les traditions de l'ancien sénat républicain, gouverner le monde de Rome et par Rome. Tout se concentra dans la capitale et tout en partit. Et cela fut ainsi, dans une organisation impériale telle, par la force des choses. En effet, se maintenir au pouvoir et le garder tout entier, c'est-à-dire conserver l'intégrité de l'empire, était le double but vers lequel devaient tendre tous les efforts des empereurs, et ce furent les deux principales causes de la centralisation. Les événements d'ailleurs favorisèrent singulièrement les empereurs; et, pour concentrer toute autorité et toute initiative entre leurs mains, ils n'eurent presque qu'à laisser croître et se développer pour ainsi dire eux-mêmes, selon les nécessités du moment, les germes de centralisation contenus dans l'organisation impériale d'Auguste. Chose digne de remarque : les deux principaux instruments de la centralisation, l'administration et l'armée, qui avaient fait la grande force de l'empire à ses débuts, devaient le conduire à la ruine.

Peu à peu, les anciennes magistratures républicaines tombant en désuétude, les Empereurs comblent les lacunes par la création de nouvelles institutions ; les agents de l'empereur se substituent partout aux magistrats républicains. Le peuple se désintéresse des affaires publiques, puisqu'un seul homme se charge de penser et d'agir pour lui. Le sénat s'efface de plus en plus devant le conseil privé de l'empereur ; la déconsidération dans laquelle il est tombé depuis déjà longtemps ressort avec évidence des éloges que Dion Cassius¹ décerne à Hadrien pour le dévouement dont il a fait preuve envers les sénateurs. Il a cessé d'être un rouage gouvernemental en abandonnant aux conseillers de l'empereur et au conseil privé la part qu'il prenait autrefois à la discussion des affaires de l'Empire ; il est descendu au rang d'un simple conseil municipal.

Le pouvoir impérial, reposant sur une nécessité reconnue et n'ayant d'autre base qu'un simple état de faits, est, par sa nature même, exposé au gré des événements. Les deux forces sociales sur lesquelles il s'appuie, le peuple des prolétaires et l'armée, l'ébranlent incessamment. C'est avec elles que les empereurs gouverneront désormais ; ce sont elles qui les feront et les déferont.

Le peuple ne demande aux empereurs qu'à être nourri et amusé. Il s'est complètement débarrassé du

1. DION CASSIUS, l. XVII, 7, *Hist. Aug. Hadrianus*, 8.

souci des affaires publiques; l'empereur y veille à sa place, et il y a veillé à l'aide de nombreux fonctionnaires qu'il dissémine par tout l'immense empire, dont les sujets, d'origines si disparates, ne sont jamais appelés à mettre en commun leurs sentiments et leurs intérêts. Faute d'un lien, les mille villes de l'empire restent isolées, indifférentes aux intérêts généraux, sous l'autorité du prince. Privés de cette vie de relation, qui fait, dit M. Duruy, dans son *Histoire des Romains*, d'une réunion d'atomes un être existant par lui-même et capable, pour se défendre, de réagir énergiquement contre les influences dangereuses du dehors, les cités de l'Empire, et surtout celles des frontières, étaient incapables d'opposer une résistance sérieuse à la pression toujours plus forte des barbares.

Et, parce que Auguste, pour garder plus sûrement le pouvoir, s'était fait adjuger les provinces extrêmes nécessitant l'entretien d'une armée permanente dont il disposerait à son gré, ses successeurs, pour se maintenir au pouvoir, s'en servirent comme d'un instrument de domination.

Et au prolétariat s'ajouta la soldatesque, deux formes différentes de la même condition sociale. Mais, pour contenir les uns et les autres, il fallait les nourrir et les pensionner; et la création de nouveaux organes administratifs et militaires s'imposa.

Le peuple, dans la théorie impériale, ayant délégué tous ses pouvoirs à l'empereur, l'empereur

doit partout se substituer au peuple ; partout donc on doit rencontrer l'administration. Or, l'État s'étant ainsi identifié avec la personne de l'empereur, les fonctionnaires publics sont regardés comme ses serviteurs ; et, précisément, comme ce n'est pas surtout dans le nombre des fonctionnaires que consiste la centralisation, mais bien dans la dépendance de l'administration envers le pouvoir, la centralisation était inhérente au principe même de l'organisation impériale.

Fatalement la constitution d'Auguste devait amener la centralisation administrative. En effet, la domination des empereurs devait naturellement s'établir de plus en plus fortement et s'étendre à mesure qu'elle durait plus longtemps par l'effet continu et de plus en plus intense de la même cause. Plus le pouvoir central absorbait d'affaires, plus il lui fallait d'agents, et plus il avait d'agents plus il devenait envahissant ; et plus il accroissait sa puissance, plus il enlevait de citoyens à l'indépendance. Et c'est ainsi que plus s'affermissait le pouvoir absolu des empereurs, plus s'accroissait la centralisation administrative. Aussi la hiérarchie dont Auguste avait jeté les bases, cette chaîne qui relie les fonctionnaires au pouvoir central et les tient sous sa main, devait-elle aller se perfectionnant sans cesse et donner cette « divine hiérarchie » dont Dioclétien s'enorgueillit. C'est par une hiérarchie de fonctionnaires savamment combinée, en effet, que l'empereur

pouvait arriver seulement à une obéissance absolue et instantanée sur toute la surface de l'immense Empire romain. Par elle, sa pensée, à peine produite, était partout connue et sa volonté exécutée.

Créé pour maintenir les empereurs au pouvoir et concentrer dans leurs mains toutes les forces vives de l'Empire afin de leur permettre de résister aux Barbares, le système administratif impérial était merveilleusement combiné pour produire des résultats aussi complets que possible. Chaque prescription trouvait un agent pour la recevoir, la transmettre ou l'exécuter, et ainsi jusqu'aux extrémités de l'Empire.

De plus, l'organisation impériale devait être encore centralisatrice, dans ce but spécial de rendre la justice, et d'en assurer la bonne administration. Le droit de souveraineté du peuple romain en matière judiciaire était, en effet, grâce toujours au principe de la délégation, exercé par l'empereur. La juridiction donc, au civil comme au criminel, faisant partie intégrante de l'*imperium*, était entre les mains de l'empereur, considéré comme juge suprême. Auguste avait senti le besoin d'établir une seconde instance au-dessus des gouverneurs des provinces, et il avait délégué des consulaires. Mais, bien que ces délégués dussent juger en dernier ressort, il arriva que des plaideurs obstinés en appelèrent des représentants de l'empereur à l'empereur lui-même. Et c'est ainsi que, outre les causes qu'il lui plaisait d'évoquer

devant son *auditorium*, et des cas où il imposait sa jurisprudence, l'empereur, et, par délégation, le préfet du prétoire, fut amené à s'occuper même d'affaires qui auraient dû être soumises à d'autres juridictions. Et, précisément parce que l'autorité centrale préfère des lois unifiées, et que des lois unifiées le sont d'autant mieux qu'elles sont appliquées par une autorité unique, par la force même des choses tout devait converger vers le centre.

Une administration nouvelle naquit ainsi de cette double cause : du principe de la délégation, et de l'appel des plaideurs à l'empereur. Pour le maintien donc du pouvoir impérial, dont l'autorité judiciaire était une des attributions les plus redoutables et les plus précieuses, et aussi pour la bonne administration de la justice, s'étendit dans tout l'Empire une vaste organisation judiciaire habilement ordonnée, ayant à sa tête le préfet du prétoire. Et la nécessité d'assurer l'administration de la justice, jointe au souci personnel de l'empereur de fortifier son pouvoir, fut encore une des causes qui devaient influencer sur l'organisation impériale, et contribuer à accentuer ce caractère centralisateur, désormais de plus en plus marqué dans l'histoire de l'Empire romain.

En marchant vers une centralisation toujours plus grande, l'Empire romain n'a fait que suivre les lois naturelles que la sociologie nous montre présidant à l'évolution des sociétés. Dans toute organisation

sociale où tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains d'une autorité unique, une double tendance est à remarquer : d'une part, c'est la tendance envahissante et expansive propre à toute autorité; c'est, d'autre part, la tendance naturelle de l'individu à agir par lui-même¹. Du conflit de ces deux forces naît, selon la prépondérance de l'une ou de l'autre, la centralisation ou la décentralisation.

Entre elles, dans l'Empire romain, la partie ne fut jamais égale. Dès les débuts, en effet, l'autorité centrale, presque toute-puissante, ne rencontra chez les individus qu'inertie et routine, aucune entente contre elle, aucune résistance sérieuse.

La paix générale dont jouit l'Empire romain dans la première période de son existence favorisa singulièrement la centralisation : en procurant aux individus le repos et la richesse, cette longue période de paix, qui commence avec l'Empire, eut pour résultat d'énervier les volontés et d'abaisser les caractères dans la recherche du bien-être et du luxe. Aussi les empereurs eurent-ils grand soin de veiller au maintien de la tranquillité publique et de la paix. Et, dans une des premières conséquences de la centralisation, ils trouvèrent un prétexte nouveau à centraliser. Pour assurer la paix intérieure, ils organisèrent, en dehors de l'armée casernée à Rome pour

1. M. GAUCKLER, *Cours de sociologie à la Faculté de droit de Caen*, année 1896.

la sécurité de l'empereur et de la ville, une police nombreuse rayonnant sur toutes les provinces, étendant sa surveillance sur tout, l'esprit des habitants, la conduite des magistrats et des particuliers, recherchant et dénonçant tout ce qui pouvait troubler la tranquillité des citoyens et de l'État.

Et, pour assurer la défense extérieure, sur des frontières faciles à défendre contre des ennemis peu dangereux encore, l'armée permanente créée par Auguste fut soigneusement entretenue et augmentée. Dans l'organisation de l'armée comme dans les autres administrations, les empereurs appliquèrent ce désastreux système d'Auguste qui consistait à fractionner et à rattacher les parcelles des organismes sociaux au moyen d'une hiérarchie aboutissant de toutes parts à l'empereur. Cette politique habile mettait entre les mains du prince une armée dévouée et solide, composée de fractions multiples, reliées entre elles simplement par l'unité du commandement impérial, par suite sans dangers pour l'empereur, et toute à ses ordres. Ainsi s'imposa une nouvelle organisation centralisatrice en vue d'assurer la paix intérieure et d'établir la défense extérieure.

Enfin, la centralisation amenant la centralisation, les nécessités pratiques de l'administration elle-même exigèrent la création de nouveaux organes et de nouveaux bureaux centraux; et c'est ainsi qu'après avoir remplacé par des institutions nouvelles les vieux rouages mis hors d'usage par la

décadence du sénat et des magistratures républicaines, qu'après avoir créé des fonctions nouvelles pour s'assurer le pouvoir en portant partout leur action, les empereurs durent établir, pour le propre fonctionnement de cette armée de fonctionnaires, des rouages administratifs de plus.

En outre, pour recouvrer tous les impôts nécessaires à l'entretien de tous ces services et au traitement ¹ de tous ces fonctionnaires, on dut établir toute une classe, et non la moindre, de fonctionnaires nouveaux, chargés de recueillir, de centraliser et de distribuer les contributions de toutes sortes exigées pour le fonctionnement d'une administration innombrable.

La caractéristique du régime purement administratif de l'Empire romain, c'est le principe de ce qu'aujourd'hui nous appelons la « centralisation » : si le mot est nouveau, la chose ne l'est pas. En effet, cet esprit autoritaire et centralisateur moderne, à l'heure actuelle attaqué de toutes parts en France, est essentiellement romain. Sans doute, on n'arriva pas à la centralisation parfaite du premier coup à Rome ; d'abord simplement politique avec Auguste et jusqu'à Constantin, elle devint administrative sous Dioclétien, et fut poussée par ses successeurs à son suprême degré. C'était fatal : le principe politique qui

1. MOMMSEN, *Org. de l'Emp. rom.*, t. II, page 586. Tous les fonctionnaires romains en dehors de Rome recevaient, à compter d'Auguste, au lieu des anciennes prestations en nature, un traitement fixe.

régissait l'Empire romain était la délégation présumée faite par le peuple de tous ses droits à l'empereur ; or cette délégation fictive, renouvelée à chaque avènement par les sénatus-consultes rendus sous le nom de *lex regia*, devait engendrer le despotisme le plus arbitraire, et le despotisme est de sa nature essentiellement centralisateur. D'ailleurs, c'est une règle générale et historique, tous les régimes qui tendent à restreindre la liberté ont toujours centralisé à outrance. Mais la centralisation absolue, c'est la ruine, la chute à plus ou moins brève échéance. C'est elle qui a été, nous en sommes convaincus, le principal facteur de la déchéance de l'Empire romain. Par quel vice radical et profond la centralisation a-t-elle ainsi conduit un empire aussi vaste et aussi fort à une déchéance irrémédiable ? Parce que, voulant tout faire, l'administration empêcha la nation d'agir par elle-même ; parce que, voulant être tout, elle habitua les citoyens à n'être rien, détruisit chez eux toute notion pratique de gouvernement, toute initiative. De plus, le pouvoir central se substituant à la nation entière dans tous les modes généraux de son activité, on arrive vite à s'abandonner à l'incurable manie (qui n'est pas inconnue aux États modernes) de tout réglementer. Elle pénétra par habitude dans l'esprit national romain au point de le pervertir à un tel degré, que la nation la plus fière de l'antiquité tomba la plus courbée sous l'asservissement gouvernemental.

TROISIÈME PARTIE

*La centralisation à la dernière période
de l'Empire romain*

CHAPITRE I^{er}. — *Organisation de l'Empire romain.*

CHAPITRE II. — *La centralisation administrative.*

TROISIÈME PARTIE

Après avoir exposé, dans ses traits généraux l'organisation de l'Empire à ses débuts et indiqué les principales causes sous l'influence essentielle desquelles cette organisation devait se développer et se centraliser, il nous reste maintenant à montrer les résultats de ce développement, en exposant l'état de l'organisation à la dernière période de l'Empire et les conséquences funestes de la centralisation administrative.

Pour bien comprendre l'administration de l'Empire romain dans les derniers temps de son existence, et se faire une idée exacte de son caractère essentiellement centralisateur, il est nécessaire de connaître d'abord l'organisation du pays à l'époque où cette administration fonctionna. Après un exposé aussi succinct que possible du pouvoir central et des divisions administratives de l'Empire romain, nous montrerons comment l'immense machine administrative, aux attributions multiples, à la fois civiles, judiciaires et financières, avait fini par absorber tous

les pouvoirs locaux, provinciaux et municipaux, toutes les libertés à tous les degrés.

Dans un premier chapitre, nous traiterons donc de l'organisation de l'Empire romain. Il comprendra deux sections : l'une relative au gouvernement, qui embrassera l'étude des pouvoirs de l'empereur, du *consistorium*, du « questeur du palais » et du « primicier des notaires » ; l'autre relative à l'administration générale, qui contiendra l'exposé des principaux rouages administratifs et des diverses circonscriptions de l'Empire romain, préfectures, diocèses, provinces et cités.

Le second chapitre, consacré exclusivement à la centralisation administrative, comprendra l'étude des administrations centrales, provinciales et municipales, qui seront l'objet de trois sections différentes. Dans la première, nous nous occuperons des grandes administrations centrales, de l'administration de l'Intérieur, dirigée par le Maître des Offices, et de celle des Finances, divisée en deux branches distinctes, les *Largesses sacrées* et la *Chose privée*, sous l'autorité des deux comtes du même nom. Nous étudierons, dans la section suivante, l'administration provinciale proprement dite, fonctionnant sous les ordres du gouverneur de la province, et le rôle administratif joué vis-à-vis d'elle par les assemblées provinciales. Passant à l'administration municipale, nous traiterons, dans la troisième et dernière section, d'abord de l'administration générale des

villes et de leurs principaux magistrats, décurions, duumvirs, curateurs et défenseurs, puis de l'administration judiciaire, et enfin de l'administration financière.

Quelque vaste que soit le plan adopté, quelque nombreux que soient les sujets abordés, nous sommes loin d'avoir passé en revue tous les services administratifs de l'État romain. Notre but est moins de faire un exposé précis et détaillé de l'administration, à une époque où elle est relativement peu connue, que de rechercher à quel degré de centralisation aboutit le principe impérial, et de montrer comment l'immense machine créée par les empereurs avait successivement absorbé toutes les libertés locales, et quelles conséquences funestes il en résulta pour l'Empire romain.

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DE L'EMPIRE ROMAIN

SECTION I

LE POUVOIR CENTRAL

§ 1^{er}

L'EMPEREUR ET LE *consistorium*

L'empereur réunissait en sa personne tous les pouvoirs de l'État.

Tout dépendait de lui : la législation, l'administration, les finances, la vie même et la fortune des citoyens ; il faisait les lois, imposait les tributs, commandait les armées, était le souverain juge ¹.

Sans doute, il y avait bien encore un sénat à Rome ; mais il n'était même plus l'ombre de l'ancien sénat. Dépouillé de toute force et de toute prérogative sérieuse, le sénat, depuis la division de l'Empire

1. L. I, D. 14, ULPIN : « Quod principi placuit legis habet vigorem, utpote cum lege regia, quæ de imperio ejus lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat. » — Et JUSTINIEN, L. 1, § 7, C. 1, 17 : « Cum enim lege antiqua, quæ regia nuncupabatur, omne jus, omnisque potestas populi romani in imperatoriam translata sunt potestatem. — Et Lex regia: Utique quæcumque ex usu reipublicæ majestate divinarum humanarumque sit ita uti divo Aug. Tiberioque, etc...

et la création d'un second sénat à Constantinople, n'était plus qu'un « conseil municipal environné de la considération d'une antique noblesse ¹ », mais sans influence en dehors des murs de la ville.

Au sénat s'était substitué auprès du prince un nouveau pouvoir qui s'était successivement agrandi de toutes les pertes de la vieille assemblée, le « *consistorium* ».

Auguste s'était créé un conseil privé auquel il avait attribué les affaires soustraites à la délibération du sénat, en attachant à ses décisions la même force qu'aux sénatus-consultes et aux plébiscites. Le conseil privé, naturellement, suivit la fortune du pouvoir impérial. Hadrien en fit un conseil public; sous Constantin, le *consistorium* devint un véritable conseil d'État, le grand conseil du gouvernement, le tribunal suprême de toutes les justices. On y traita toutes les affaires publiques; on y prépara toutes les lois de l'Empire. Il se composait des *præfecti prætorii*, du *quæstor palatii*, du *magister officiorum*, du *comes sacrarum largitionum*, du *comes rei privatae*, et des comtes et tribuns du sacré collège; les autres officiers de la couronne n'y siégeaient qu'appelés par l'empereur.

C'est ce grand conseil de hauts fonctionnaires qui avec, à sa tête, l'empereur gouverne désormais et administre l'Empire.

1. LÉON BOUCHARD, *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain*, page 3.

Tel était le pouvoir central proprement dit : au sommet, l'empereur, maître absolu, incarnant en sa personne tous les pouvoirs, toutes les attributions; au-dessous, le *consistorium*, sur lequel le prince se déchargeait du gouvernement et de l'administration.

§ 2

LE QUESTEUR DU PALAIS ET LE PRIMICIER DES NOTAIRES

Sous l'empereur et le conseil impérial fonctionnaient, dans la capitale, auprès du prince, deux services administratifs, véritables rouages du mécanisme gouvernemental, l'un sous les ordres du « *questeur du palais* » (*quæstor palatii*), l'autre sous ceux du « *primicier des notaires* » (*primicerius notariorum*)¹.

En premier lieu venait le *questeur du palais*, créé par Constantin. C'était l'orateur de l'empereur et le secrétaire d'État en chef; les « *oraisons* » qu'il rédigeait au nom du prince avaient force d'ordonnances absolues. Il était chargé de promulguer les décrets et rescrits, qui, depuis Dioclétien, n'étaient exécutoires que sur des originaux authentiques signés par l'empereur. Comme il approchait de très près la personne de l'empereur, il pénétrait ses pensées et s'en inspirait pour tous ses actes; aussi ne tarda-t-il

1. L. BOUCHARD, *Étude sur l'ad. des finances*, page 28.

pas à devenir le représentant du pouvoir législatif, l'oracle du *consistorium* et la source de toute jurisprudence¹. C'est à lui que les magistrats s'adressaient pour résoudre les questions douteuses, et les réponses qu'il donnait au nom de l'empereur avaient force de loi².

Enfin, il nommait aux dignités de second ordre et aux emplois civils et militaires qui en dépendaient³.

Le questeur du palais avait auprès de lui un personnage aux attributions élevées, le *primicerius notariorum*, qui dirigeait tout un corps de fonctionnaires, les *notarii*, secrétaires de l'empereur, chargés d'écrire toutes les délibérations du *consistorium* et quelquefois de missions spéciales dans les provinces. Le primicier secondait aussi le questeur du palais comme orateur de l'empereur. Il était chargé de la statistique générale de l'Empire, et dressait le tableau de toutes les dignités et de toutes les administrations civiles et militaires⁴. Il nommait aux dignités de premier ordre. Le *secundicerius notariorum* l'aidait dans sa tâche.

Ainsi donc, ces deux fonctionnaires, le questeur du palais et le primicier des notaires, nommaient, sous la direction de l'empereur, à tous les emplois, à tous les grades. Ils avaient la haute main sur toutes

1. NAUDET, *Adm. rom.*, 3^e partie, chap. 7.

2. BÆKING, *Notit. occidentis*.

3. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'ad. des finances*, page 27.

4. Cod. Théod., liv. VI, tit. XXVI, l. 47.

les dignités et administrations de l'Empire; ils avaient les attributions d'un véritable ministère d'État. Toutefois, ils ne possédaient aucune autorité sur les administrateurs et les magistrats des provinces, ni sur les commandants des troupes; car il ne faut pas oublier qu'ils n'étaient auprès de l'empereur que des secrétaires généraux, chargés du contrôle et de la réunion de tous les éléments nécessaires à la direction suprême.

Leur rôle dans l'administration consistait à servir d'intermédiaires entre tous les fonctionnaires de l'Empire et l'empereur, de qui seul ils dépendaient. Toutes les affaires de l'État passaient entre leurs mains, mais il n'y pouvaient rien. Comme le *consistorium*, le questeur du palais et le primicier des notaires n'étaient qu'un rouage du gouvernement.

SECTION II

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Depuis Constantin, une grande réforme avait été faite dans l'administration : la séparation du pouvoir militaire et de l'administration civile, commencée par Dioclétien, avait été définitivement établie ¹.

Le pouvoir militaire fut confié à deux grands chefs, le *magister peditum*, et le *magister equitum*,

1. *Notitia dignitatum utriusque imperii.*

commandant, comme l'indique leur nom, le premier l'infanterie, le second la cavalerie. Sous leurs ordres étaient des « *ducs* » et des « *comtes* ». Les circonscriptions militaires étaient d'ailleurs absolument différentes des divisions administratives.

Au point de vue de l'administration civile, l'Empire fut divisé en quatre grandes parties¹, qu'on appela préfectures, à la tête desquelles se trouvait un « *préfet du prétoire* » chargé de l'administration. Le préfet avait sous sa direction plusieurs diocèses gouvernés par des « *vicaires* », qui, à leur tour, avaient sous leurs ordres les *præsides*, *rectores*, *correctores*, régissant les provinces. Enfin, les gouverneurs des provinces avaient sous leur haute surveillance les *curies* des municipes. Au moment où fut écrite la *Notitia dignitatum*, c'est-à-dire vers l'an 400,² sous Honorius, l'Empire romain comptait quatre préfectures, 13 diocèses et 116 provinces³.

Chacune de ces circonscriptions avait son organisation propre, ses magistrats, ses fonctionnaires, qui concentraient entre leurs mains les attributions les plus diverses, civiles, judiciaires et financières.

Préfectures. — Le préfet du prétoire avait les

1. HOUDOUY, *Droit municipal*, page 113.

2. BOEKING, *Notit. occid. et orient.* — La date de la *N. D.* est incertaine ; elle est placée par les auteurs entre les années 400 et 425, et, d'après Mommsen et Krueger, en 411-413.

3. MARQUARDT, *Organisation de l'Empire romain*, T. II, page 28.

plus vastes attributions : il avait la haute administration de la préfecture et la surveillance générale de toutes les parties de son gouvernement. Il avait la justice en dernier ressort ; on ne pouvait appeler de ses sentences ; lui seul pouvait donner la *restitutio* contre les décisions par lui rendues ¹. Le préfet du prétoire ne relevait que de l'empereur, et était après lui le personnage le plus considérable de l'Empire ². Il promulguait les édits impériaux, avait la surintendance de l'annone, des mines et des postes, la surveillance des spectacles, des édifices et des ouvrages publics, et le contrôle de toutes les opérations financières ³. Il avait la haute main sur l'administration des vicaires et des gouverneurs de la préfecture ; enfin, dans une certaine mesure, il exerçait le pouvoir législatif ⁴ par le droit qu'il possédait de faire des règlements obligatoires pour toute la préfecture, à la seule condition qu'ils ne fussent pas contraires aux lois générales de l'Empire, et par le droit aussi qu'il avait d'imposer des charges extraordinaires ⁵.

Diocèses. — A la tête du diocèse était placé le

1. MADVIG, *l'État romain, sa constitution et son administration*, T. II, page 314.

2. D. SERRIGNY, *Dr. public et administratif romain*, page 72.

3. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. romain*, page 34.

4. D. SERRIGNY, *Droit public et administratif romain*, page 72.

5. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 34.

vicaire, sorte de vice-préfet, aux attributions analogues à celles du préfet du prétoire, qu'il représentait vis-à-vis des *præsides* ou *rectores* des provinces, comme le préfet représentait l'empereur vis-à-vis des *vicaire*s. Le vicaire présidait, sous l'autorité du préfet, à l'administration de la justice; il était juge d'appel des décisions des gouverneurs des provinces et juge en première instance des affaires importantes ¹. Il servait d'intermédiaire entre les gouverneurs et les receveurs des finances et le préfet ou quelquefois l'empereur, à qui il transmettait les rapports administratifs ou financiers des provinces. Il était chargé spécialement de veiller à la perception des contributions de toutes sortes, d'en verser ou transporter le produit, de contrôler la gestion des finances et de presser les débiteurs en retard ².

Provinces. — Les administrateurs placés à la tête des provinces, que nous appellerons du nom général de gouverneurs, étaient désignés dans la *Notitia dignitatum* sous les titres de proconsuls, consulaires, recteurs, correcteurs et présidents ³. Comme les préfets et les vicaire, ils avaient des attributions à la fois administratives, judiciaires et financières. Dans l'ordre administratif, ils veillaient à la sûreté de

1. L. BOUCHARD, *id.*, page 37.

2. L. BOUCHARD, *Études sur l'ad. des fin. de l'Emp. rom.*, page 245.

3. ΗΟΥΡΟΥ, *Le Droit municipal*, 1^{re} partie, page 117.

la province, ordonnaient ou exécutaient toutes les mesures nécessaires ou utiles à leur circonscription. Dans l'ordre judiciaire, ils avaient la plénitude des juridictions civiles et criminelles, tant gracieuses que contentieuses, avec certaines restrictions quant aux affaires retenues par le vicaire et quant à la peine à appliquer. Dans l'ordre financier, ils présidaient à la répartition et à l'assiette de l'impôt, dirigeaient et contrôlaient sa perception ¹. Ils étaient aidés dans leur gestion par des lieutenants à qui ils déléguaient tout ou partie de leurs attributions, et par les curies des municipes, sur lesquelles ils n'avaient, à l'origine, qu'un simple droit de contrôle ², mais dans les décisions desquelles ils intervinrent bientôt, de telle façon que les décurions furent peu à peu transformés en exécuteurs des ordres présidentiels.

Cités. — Toutes les villes de la province, dont l'organisation était uniforme depuis Dioclétien, étaient soumises au régime municipal ³. Elles étaient administrées par deux magistrats appelés *duumviri*, choisis parmi les décurions ou membres de la curie, sorte de sénat local commun à tous les municipes de l'Empire. Chaque curie élisait un certain nombre de *primates* (10 dans les villes importantes, — d'où leur

1. L. BOUCHARD, *Étude sur l'ad. des fin. de l'Emp. rom.*, page 242 et suiv. NAUDET, — *Administration romaine*.

2. HOUDOY, *Le Droit municipal*, 1^{re} partie, page 486.

3. HOUDOY, *Le Droit municipal*, 1^{re} partie, page 340.

nom de *décursions*) chargés¹, sous les ordres des duumvirs, non seulement de diriger les affaires municipales, mais encore de prêter leur concours à l'expédition des affaires publiques, d'exécuter les ordres des gouverneurs, de faire la police et de maintenir l'ordre, de veiller aux opérations du cadastre, enfin et surtout de procéder à la répartition et à la perception de l'impôt sous leur propre responsabilité².

Telle était, esquissée dans ses grandes lignes, l'administration générale de l'Empire romain. Nous devons faire observer que nous avons avec intention passé sous silence l'administration des deux capitales, Rome et Constantinople, qui avaient une organisation et une administration spéciales, mais dont l'examen ne rentre pas dans le cadre de cette étude.

Il nous faut aussi faire remarquer le soin que nous avons pris de ne pas parler des grandes administrations centrales fonctionnant dans tout l'empire et dont la tête est auprès de l'empereur, à Rome ou à Constantinople, dans les bureaux du maître des offices, du comte des largesses sacrées ou du comte de la chose privée. Nous avons pensé, en effet, que l'examen de ces services, qui ont un objet spécial et des affaires déterminées, ne rentrait pas dans l'étude de l'administration générale, estimant, au contraire,

1. MOMMSEN et MARQUARDT, T. IX.

2. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'administration des fin. de l'Emp. rom.*, page 245.

que la place de ces vastes administrations, qui furent les principaux instruments de la centralisation, se trouvait marquée d'avance en tête du chapitre où nous allons maintenant traiter de la centralisation administrative.

CHAPITRE II

LA CENTRALISATION ADMINISTRATIVE

SECTION I

LES ADMINISTRATIONS CENTRALES

La République n'aimait pas à multiplier les fonctionnaires, et n'avait eu qu'un nombre très restreint d'administrateurs, tous temporaires.

Comme elle donnait à ferme la levée des impôts, tout se réduisait pour le sénat à en fixer le montant et la part contributive des provinces ; le reste regardait les publicains.

A la vérité, Rome républicaine gouvernait mais n'administrait pas, si ce n'est ses propres affaires. L'Empire agit d'abord de même ; et, pendant le premier siècle, les empereurs répugnèrent à la pensée de constituer un grand corps administratif. Cependant, peu à peu, et par la force même des choses, les serviteurs du prince devinrent des fonctionnaires publics ; les bureaux se multiplièrent, et la centralisation administrative commença. Ce fut, selon l'expression de M. Duruy, « comme un empire nouveau qui reçut de Dioclétien son vrai caractère, mais qui avait son principe dans le principe même de l'Empire. ¹ »

1. DURUY, *Histoire des Romains*, T. VII.

Le centre où aboutissaient toutes les affaires était le palais de l'empereur. De bonne heure, des bureaux d'administration y furent établis, où l'on instruisit et régla certaines affaires d'administration pour être rapportées ensuite devant le sénat, le *consistorium* ou l'empereur. Puis, leur sphère d'influence allant chaque jour s'élargissant à mesure que le sénat diminuait d'importance, les places, naguère occupées dans les bureaux par les esclaves et les affranchis du prince furent réservées aux chevaliers par Hadrien, qui, du coup, en fit de véritables fonctionnaires publics, comme on l'a dit plus haut. L'administration en devint meilleure; mais ce fut le commencement de cette hiérarchie qui, poussée jusqu'au classement le plus minutieux, enlaça la société de tant de liens qu'elle en resta sans vie et sans mouvement.

S'il est vrai que les empiètements successifs du pouvoir central dans les affaires provinciales et municipales, qui aboutirent à une centralisation presque absolue, ont été la cause de la décadence des institutions locales ¹ et, par suite, de la décadence de l'Empire romain, il nous semble nécessaire d'exposer le fonctionnement général de ces administrations centrales, qui furent les principaux organes de cette immixtion pernicieuse.

A la tête de ces bureaux, devenus de vastes

1. A. HOUDOT, *Le droit municipal*, 1^{re} partie, page 101.

administrations étendant leur rameaux dans tout l'Empire romain, se trouvaient trois grands maîtres qui concentrèrent entre leurs mains toute l'administration de l'Empire : le Maître des Offices, le comte des Largesses Sacrées et le comte de la Chose Privée¹. Ces hauts dignitaires étaient de véritables ministres dirigeant réellement les services auxquels ils étaient préposés, et exerçant un pouvoir direct sur les officiers de tout grade qui y étaient attachés, sous l'autorité de l'empereur².

• § 1^{er}

ADMINISTRATION CENTRALE DE L'INTÉRIEUR

Le maître des offices. — L'administration centrale de l'Intérieur était dirigée par le maître des offices (*magister officiorum*), personnage aux attributions importantes et presque illimitées³.

Ses pouvoirs, calqués sur ceux de l'empereur, comme d'ailleurs les pouvoirs de tous les grands fonctionnaires de l'Empire, étaient à la fois multiples et variés. Aux attributions administratives les plus vastes il joignait des attributions judiciaires considérables. C'est du reste un fait constant dans l'histoire

1. MADVIG, *L'État rom., sa const. et son adm.*, t. II, page 320.

2. L. BOUCHARD, *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain*, page 6.

3. MADVIG, *L'État romain*, t. II, page 319.

du Bas-Empire : les administrateurs sont des administrateurs-magistrats¹. Les deux pouvoirs, administratif et judiciaire, tels que nous les entendons aujourd'hui, étaient confondus dans l'Empire romain à tous les degrés de la hiérarchie.

Le maître des offices était commandant de la maison militaire de l'empereur, chef des administrations de l'intérieur, de la police, des affaires étrangères, des postes et des arsenaux, d'une section de l'instruction publique, de la justice, de la guerre et de la marine². Comme on le voit, il avait la direction de toutes les administrations centrales, à l'exception de celles des finances.

C'est ainsi qu'à titre de ministre de l'Intérieur, il centralisait dans ses bureaux tous les rapports et les communications des gouverneurs provinciaux, préfets, vicaires, *præsides*, etc., recevait les pétitions des cités et des particuliers, les examinait et y répondait³. Il expédiait donc la masse des affaires intérieures, et réglait la correspondance avec les provinces, leurs magistrats et leurs habitants.

Mais ses attributions les plus redoutables étaient celles que lui conférait son titre de directeur général de la police de l'Empire⁴. Des bureaux de la police

1. SERRIGNY, *Droit public et administratif romain*, page 119.

2. MADVIG, *L'État rom., sa const. et son adm.*, t. II, page 320.
— L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*

3. MADVIG, *L'État rom., sa const. et son adm.*, t. II, page 320.

4. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 73.

centrale rayonnait sur toutes les provinces, étendant sa surveillance sur la situation du pays, l'esprit des habitants, la conduite des fonctionnaires et des particuliers, tout un service d'espionnage, nombreux et savamment organisé, qui avait pour fonction de rechercher et de dénoncer tout ce qui pouvait troubler la tranquillité des citoyens et de l'État : formule assez large pour comprendre tous les actes, et permettre l'immixtion dans la vie publique et privée de tous les citoyens du vaste Empire. Sans doute, dans les villes (nous ne parlons pas de Rome ni de Constantinople), le service de la police était fait ou censé fait par les villes elles-mêmes, par leur *curator* ou *procurator civitatis*, assisté d'une garde urbaine¹ ; mais nous verrons, lorsque nous traiterons de l'administration municipale, qu'en réalité il n'en était rien, et que les administrateurs municipaux étaient devenus de véritables fonctionnaires de l'Empire, et que les polices urbaines étaient entre les mains des agents de la police centrale,

Le service de la police générale que dirigeait le *magister officiorum* trouvait un puissant auxiliaire dans l'administration des postes, également sous la surveillance du maître des offices². On peut dire même que la principale fonction des postes était de transmettre au maître des offices les observations, avertis-

1. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 76.

2. Id., p. 77.

sements ou dénonciations des agents de la police.

A la police se rattachait la surveillance des arsenaux. La fabrication des armes était défendue aux particuliers, et il ne leur était même plus permis d'en porter sans autorisation. Le maître des offices avait mission de rechercher ceux qui enfreignaient ces ordres et de les punir ¹.

Chargé des affaires de l'administration intérieure et intermédiaire forcé entre l'empereur et tous les habitants de l'Empire, fonctionnaires ou simples particuliers, sauf les préfets du prétoire qui correspondaient directement avec le prince, le maître des offices avait aussi la direction des affaires internationales, c'est-à-dire des réceptions et des introductions des ambassadeurs auprès de l'empereur. Les négociations et les traités, en effet, n'étaient pas de sa compétence, mais du ressort du *consistorium*.

Toutefois, comme les députations du sénat, du peuple romain, des milices et surtout des provinciaux étaient les plus fréquentes, ses fonctions d'introducteur, loin d'être une sinécure, lui conféraient une autorité considérable. C'est en effet dans ses bureaux qu'étaient remises les adresses des députations; et, avant la présentation à l'empereur, le maître des offices se livrait à un travail préparatoire ².

1. MADVIG, *l'État rom., sa const. et son adm.*, T. II, page 320. — L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des finances*, page 87.

2. E. FLANDIN, *Des assemblées provinciales*, page 54. — L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des fin. sous l'Emp. rom.*, page 86.

Il s'informait de l'objet de la demande, examinait la substance des adresses, rédigeait des observations et renvoyait au *consistorium*, qui statuait. Enfin il était chargé de la rédaction en forme de lettres des décrets répondant aux demandes soumises au prince.

Il avait encore la haute surveillance de l'administration de la justice ; ses agents le renseignaient sur la manière dont la justice était administrée comme sur les autres affaires de l'État. Il avait aussi le département des grâces ; de plus, il était juge de toutes les causes des Palatins, et tranchait avec le questeur des appels interjetés des décisions des ducs.

En résumé, le *magister officiorum* avait entre ses mains toute l'administration des affaires intérieures de l'Empire ¹, sauf des finances, et ses fonctions étaient d'autant plus redoutables et plus préjudiciables pour la liberté des citoyens, qu'elles lui permettaient de s'immiscer dans tous leurs actes, même privés.

§ 2

ADMINISTRATION CENTRALE DES FINANCES

En germe dans la constitution impériale sous Auguste, ébauchée seulement par Septime-Sévère, l'administration centrale des finances ne fut réellement organisée que par Constantin.

1. MADVIG, *L'État romain, sa constitution et son administration*, page 321.

Ce prince, conservant la séparation établie par l'empereur Sévère entre le Trésor public (*ærarium*), composé de l'ancienne caisse militaire créée par Auguste et de l'ancien trésor de Saturne de la République, et le domaine impérial (*fiscus*), divisa l'administration des finances publiques en deux branches¹. L'une, sous la dénomination de largesses sacrées, eut à sa tête le *comes sacrarum largitionum* ; l'autre, sous le nom de Chose privée, fut placée sous la direction du *comes rei privatae*². Cette organisation subsista jusqu'à la fin de l'Empire, et c'est surtout dans les derniers temps de son existence que les deux hauts fonctionnaires qui y présidaient acquirent leur plus grande importance. Le comte des largesses et le comte de la chose privée furent, en effet, de par leurs fonctions, appelés à être les grands instruments de la centralisation, et c'est à ce titre surtout qu'ils nous intéressent. Aussi étudierons-nous tout spécialement leurs administrations respectives.

A. — *Administration des largesses sacrées*

Les *sacræ largitiones* comprenaient les impôts et les tributs de toutes sortes destinés à couvrir les frais généraux de l'État. et principalement la solde des

1. MADVIG, *L'État romain, sa const. et son admin.*, t. III, ch. IX, page 321.

2. MADVIG, *id.*, t. II, *id.*

troupes et les traitements des officiers du palais et des magistrats civils et militaires¹. Le comte des largesses sacrées en avait la direction suprême. Sous son autorité fonctionnait tout un vaste service, réparti entre de nombreux agents sévèrement échelonnés du haut en bas d'une savante hiérarchie. Il surveillait la recette des contributions et la centralisation de leur produit, avec lequel il pourvoyait aux besoins publics. Mais il n'était nullement chargé ni d'en fixer l'assiette ni de les percevoir ; ce soin incombait aux préfets, vicaires et gouverneurs, dans les attributions desquels il rentrait directement. Cependant, son droit de surveillance et de contrôle général l'appelait à s'immiscer dans l'administration financière des provinces ; et, si directement la gestion des préfets, vicaires et gouverneurs échappait à sa compétence, incontestablement elle se rattachait à son administration générale.

Ces magisirats, en effet, nous l'avons déjà dit, exerçaient, dans la limite de leur circonscription, la plénitude des pouvoirs qu'en vertu du principe de la délégation, l'empereur exerçait lui-même dans tout l'Empire. Chacun d'eux agissait d'ailleurs sous la direction de son chef hiérarchique : le préfet dans sa préfecture, sous le contrôle direct de l'empereur lui-même, les vicaires sous la surveillance immédiate du préfet, les gouverneurs sous celle des vicaires.

1. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 230.

Le préfet du prétoire recevait, par l'intermédiaire du comte des largesses, les délégations impériales fixant le contingent à fournir par sa préfecture ¹. Mais c'était à lui d'en faire la répartition entre ses diocèses, d'en établir l'assiette et d'en contrôler la perception. Ainsi, dans toute l'étendue de son gouvernement, le préfet, en matière fiscale, avait les triples attributions d'un directeur général des contributions directes, d'un directeur général du cadastre, et d'un contrôleur des finances ².

Le vicaire, dans son diocèse, exerçait des fonctions financières analogues, au point de vue de l'administration, de la répartition et du contrôle dans les diverses provinces de son département.

Quant aux gouverneurs des provinces, leurs attributions fiscales étaient plus étendues encore. Aux fonctions de directeur du cadastre et des contributions et de contrôleur qu'exerçaient les préfets et les vicaires dans les limites de leurs circonscriptions respectives, ils joignaient celles de receveurs des contributions directes dans leurs provinces.

C'est en cette dernière qualité qu'ils présidaient à la perception des impôts directs sous leur responsabilité propre.

Ces charges multiples nécessitaient un personnel considérable. Au siège de la préfecture et du diocèse,

1. MADVIG, *L'État rom., sa const. et son adm.*, T. II.

2. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 240.

comme au chef-lieu des provinces, fonctionnaient de nombreux bureaux occupés au plan cadastral¹, à la répartition, au contrôle ou à la perception². Mais c'était surtout auprès des gouverneurs que les agents du fisc étaient nombreux et actifs. Outre les censiteurs, péréquateurs et inspecteurs qui composaient les bureaux, il y avait toute une longue série de fonctionnaires travaillant à la répartition³. En premier lieu venaient les *principales*, qui procédaient à l'établissement des rôles dans les cités, puis les *tabularii*, qui participaient surtout à l'administration financière municipale, les percepteurs pour l'or et les tributs en nature, qui parcouraient les villes et les campagnes, pressaient les contribuables en retard et séquestraient ou occupaient les biens des débiteurs insolvables⁴. Tous ces fonctionnaires n'avaient qu'un but, faire en sorte de tirer des villes et des bourgs le plus de revenus possible, s'immiscer de plus en plus dans l'administration municipale, afin de faire supporter aux cités une part toujours plus large dans les charges de l'État⁵.

Telle était la part que les divers gouverneurs des grandes divisions de l'Empire prenaient à l'administration générale des finances. Elle embrassait l'as-

1. MARQUARDT, *Organisation financière*, page 286.

2. L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, p. 240.

3. MADVIG, *L'État romain*, t. III.

4. L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. fin. de l'Emp. rom.*, page 251.

5. A. HOUDOUY, *Le droit municipal*, 1^{re} partie, page 575.

siette, la répartition et le contrôle des impôts directs et un peu des impôts indirects, en ce sens qu'ils en adjugeaient quelquefois la ferme. Mais leur administration, sauf pour les impôts en nature, n'allait pas jusqu'à la perception. Il restait à recueillir, centraliser et distribuer le montant des impôts; c'était la part spéciale du comte des largesses et la mission des fonctionnaires placés sous ses ordres: *comes sacrarum des diocèses, rationales* et *préposés du Trésor des provinces* et leurs *agents*.

Immédiatement au-dessous du comte des Largesses Sacrées, et sous son autorité, venaient les *comtes des largesses des diocèses*. Leurs fonctions paraissent avoir été, dans les diocèses, le reflet de celles du comte des Largesses dans l'Empire. Dans leurs bureaux, ils centralisaient les largesses du diocèse; ils établissaient le compte des revenus à verser dans leur caisse, en surveillaient la rentrée et la centralisation, et contrôlaient, par suite, l'administration financière des gouverneurs, des *rationales* et *préposés* de leurs circonscriptions ¹. Ils présidaient enfin aux paiements ordonnancés par l'empereur ou le comte des largesses sacrées, et étaient juges en matière fiscale en premier ou dernier ressort. Après eux et sous leurs ordres se trouvaient les *rationales summarum* ².

1. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des finan. sous l'Emp. rom.*, page 269.

2. MADVIG, *L'État romain, sa const. et son administration*, t. III, page 156.

Chaque *rationalis* avait sous son administration plusieurs provinces. Comme les comtes des diocèses, ils étaient à la fois administrateurs, contrôleurs et juges en matière fiscale. Comme eux, ils établissaient pour leur circonscription le compte des produits à encaisser, en surveillaient la perception et la centralisation¹. Ils payaient les dépenses publiques et commandaient à toute une légion de *cohortales*, qui dressaient les actes, passaient les écritures et avisaient au recouvrement des dettes arriérées. De plus, les *rationales summarum* étaient chargés de l'exploitation des revenus indirects, et, pour une grande partie de cette branche des impôts, ils cumulaient les fonctions du comte des largesses et celles des préfets, vicaires et gouverneurs pour les impôts directs, le contrôle et la centralisation avec la perception². Toutefois, l'adjudication à ferme incombait le plus souvent aux gouverneurs, l'exécution seulement du bail regardant les *rationales*.

Le rôle des *rationales* était donc singulièrement actif; aussi leurs agents étaient-ils nombreux. C'étaient d'abord les *fermiers* des droits indirects et des droits de douane, qui affermaient la perception des droits se levant dans les ports sur les marchandises, puis les *publicains* et les *telonarii*, qui parcouraient les foires et marchés pour y percevoir

1. L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des finances*, page 249.

2. L. BOUCHARD, *id.*

des droits sur l'étalage et la vente des marchandises, les *procurateurs du vingtième* sur les successions, les *procurateurs des monnaies* et des *gynécées*, les *préposés des transports*, etc., enfin les *préposés du Trésor*, chargés du maniement général des fonds de la circonscription¹.

L'administration centrale des largesses sacrées formait toute une armée de fonctionnaires dont l'unique mission était de lever les impôts, de veiller à la levée de ces mêmes impôts, dont l'empereur écrasait les provinciaux pour subvenir aux frais énormes nécessités par les besoins d'un Empire immense et les émoluments d'une quantité innombrable de fonctionnaires.

B. — *Administration de la Chose privée*

La *res privata* comprenait les *biens fiscaux* et le *patrimoine du prince*. Les *res fiscales* étaient celles qui faisaient partie du domaine de l'empereur en sa qualité de chef de l'État, et dont il était maître aussi absolu que de son propre patrimoine ; c'étaient les biens de la couronne. Les terres, les édifices publics, les forêts, les rivières et les fleuves, les carrières et les mines étaient des *res fiscales*². Le patrimoine de l'empereur se composait des biens qu'il possédait

1. *Notitia dignitatum*.

2. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 259.

avant de monter sur le trône¹. L'administration des deux domaines, longtemps confondus sous la direction d'un même chef, fut divisée par Constantin, en ce sens qu'à cette époque nous trouvons deux administrations et deux comptabilités distinctes dirigées, l'une par le comte de la Chose Privée, l'autre, et peut-être sous la haute autorité du premier, par le comte du Patrimoine (*comes sacri patrimonii*).

Le comte de la *res privata* était investi d'un pouvoir parallèle à celui des Largesses; il avait la haute main sur toutes les affaires du domaine public. Il percevait les revenus emphytéotiques, occupait les biens caducs et ceux attribués au fisc par confiscation ou autrement, s'enparait des trésors sans maître², présidait aux dépenses et aux recettes, dirigeait les manufactures de la Chose Privée et jugeait en dernier ressort les affaires en matière domaniale.

L'administration de son département se partageait, dans les provinces, comme celle de son collègue des largesses, entre les préfets, vicaires et gouverneurs, et les fonctionnaires qui relevaient directement de son autorité.

Les gouverneurs des diverses circonscriptions de l'Empire avaient, dans la gestion du domaine, une part aussi importante que dans la gestion des lar-

1. MARQUARDT, *L'organisation financière*, page 321.

2. *Notitia Orientis*. C. de la R. P. (Boeking).

gesses sacrées. Ils intervenaient dans l'administration de certaines affaires, tenaient des comptes détaillés des revenus domaniaux. Ils prenaient en main les intérêts du fisc, et exerçaient un contrôle général sur toutes les opérations qui s'y rattachaient; ils étaient enfin, et surtout, responsables du recouvrement des tributs dus par les fermiers ou colons de la Chose Privée. Mais c'était plutôt un droit de surveillance qu'une véritable direction qu'ils exerçaient sur toute cette matière, et généralement à titre de juges. Ces magistrats se faisaient aider dans leurs fonctions par des agents spéciaux, parmi lesquels le principal, l'*avocat du fisc* (*fisci patronus*), dont la mission consistait à intervenir dans tous les actes et surtout les affaires judiciaires intéressant le fisc¹.

En réalité, c'était aux officiers relevant directement du comte de la *res privata* qu'appartenait l'administration proprement dite du domaine public.

En tête venait le *comes Gildoniaci patrimonii*, qui administrait les vastes domaines provenant de la confiscation des biens de Gildon, après sa révolte contre Honorius²; puis les *rationales*, et, sous leurs ordres, les *procuratores rei privatæ* et leurs agents, enfin toute une hiérarchie aussi rigoureusement et aussi méticuleusement établie que dans l'administration des lar-

1. D. SERRIGNY. *Dr. public et administratif romain*, page 104. — L. BOUCHARD. *Étude sur l'administr. des fin. de l'Emp. rom.* — MADVIG. T. II et T. III.

2. MADVIG, *L'État rom., sa const. et son adm.*, T. II, page 323.

gesses, et de tout point semblable. Ces officiers étaient à la fois des administrateurs, des comptables et des juges¹. Ils étaient chargés de l'exploitation des domaines, de la perception des fermages, de leur dévolution au fisc et de l'aliénation des biens du domaine ; enfin ils connaissaient de toutes les affaires où le fisc était intéressé. Tous ces fonctionnaires se rendirent célèbres par leur corruption, leurs fraudes et leurs exactions de toutes sortes. Ils exploitaient et rançonnaient sans merci les innombrables fermiers, colons, serfs et lètes, qui cultivaient et mettaient en valeur les terres fiscales², si bien qu'un temps arriva, qui ne tarda guère, où la condition de ces derniers devint si misérable, qu'ils désertèrent les fonds domaniaux, que, faute de bras, on laissa en friche. Les recettes diminuèrent, mais les fonctionnaires n'en devinrent pas moins nombreux ; au contraire, la nécessité de demander à de nouvelles ressources les moyens de subvenir à des besoins toujours plus grands, amena l'empereur à multiplier les agents chargés d'y pourvoir. On multiplia les charges, mais seules les dépenses augmentèrent. Il arriva alors ce qui, en pareil cas, inévitablement arrive : l'Empire, après avoir vécu quelque temps de cette vie factice, aboutit à une banqueroute effroyable. La chute ne devait être et ne fut qu'une question de temps.

1. D. SERRIGNY, *Dr. public et adm. rom.*, p. 166.

2. L. BOUCHARD, *Étud. sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 266.

L'administration générale des finances, *Largesses Sacrées* et *Chose Privée*, avait donc uniquement pour but de prélever et de centraliser les ressources nécessaires à l'exercice du pouvoir central et à l'éclat de la dignité impériale. Parfois l'empereur, lorsque la fantaisie l'en prenait, accordait des subventions aux provinces ; mais, en général, tout ce qui était indispensable pour les besoins publics de la province était demandé à la province elle-même sous forme de contribution en nature.

Les administrateurs des divers services envoyaient à la préfecture l'état de leurs besoins ; avec ces éléments, le préfet dressait ses demandes à fin d'autorisation d'impôts, les envoyait au maître des offices, qui les soumettait aux délibérations du *consistorium*, et l'empereur arrêtait le décret. Mais, dans la pratique, il arrivait souvent que le préfet et même les gouverneurs, dans les provinces, s'attribuaient le droit d'imposer des corvées, des prestations de matériaux, de denrées et même d'or ¹, qu'ils employaient dans l'intérêt plus ou moins réel du pays soumis à leur juridiction. Le gouverneur se trouvait ainsi à la tête d'une administration financière exclusivement provinciale, quelquefois très importante, qu'il dirigeait à sa guise, en dehors de tout contrôle.

Il ne faut pas s'étonner outre mesure de cette omnipotence, conséquence logique de cette harmonie

1. MARQUARDT, *Organisation financière*, page 293.

nécessaire dans tout État entre le principe du gouvernement et celui qui préside à l'administration. L'Empereur cumulait tous les pouvoirs, l'administratif, le législatif et le judiciaire ; les gouverneurs, qui étaient ses délégués, ses représentants dans leurs circonscriptions respectives, devaient être des administrateurs et des juges et, jusqu'à un certain point, des législateurs¹. Ainsi voyons-nous, à partir de Dioclétien, les textes employer indifféremment en parlant d'eux les noms de « *judices* » ou de « *præsides* ». Le pouvoir descend de l'empereur aux gouverneurs des provinces, et de ceux-ci aux magistrats municipaux. Mais, comme les institutions impériales ne se sont formées que lentement, par surprise et pour ainsi dire par surcroît des institutions républicaines, il resta jusqu'aux derniers temps des vestiges de l'ancienne forme de gouvernement. Et c'est ainsi que nous voyons, même au moment de l'invasion barbare, certaines libertés subsister, au moins en apparence, dans les provinces et les cités.

En résumé, les administrations centrales ne furent que de purs instruments des volontés impériales ; elles n'eurent ni indépendance ni pouvoir véritablement propre. Elles semblent n'avoir été créées que dans le but d'aller chercher, par toute l'immense étendue de l'Empire romain, les éléments nécessaires à la constitution et à la conservation de

1. D. SERRIGNY, *Dr. pub. et adm. rom.*, page 134 et suiv.

l'absolutisme le plus grand et le plus odieux qu'on puisse rêver. Établies sur le principe de la délégation qui présidait à l'organisation de l'Empire romain, elles n'auraient su poursuivre d'autre mission que celle de concentrer entre les mains du prince toutes les forces vives du monde romain, de réunir à sa portée des richesses en rapport avec le pouvoir dont il jouissait. Aspirer des extrémités des provinces vers le centre tout ce qui pouvait être utile au large fonctionnement de l'Empire ; en un mot, centraliser dans toute la force du terme, c'est-à-dire détruire toute liberté, toute puissance, toute initiative en dehors de la personne de l'empereur : tel fut le résultat auquel aboutirent les administrations centrales.

SECTION II

L'ADMINISTRATION PROVINCIALE

Après avoir examiné le fonctionnement général de l'administration et des administrations centrales dans l'Empire romain, et montré leur caractère essentiellement centralisateur, il nous reste à entrer dans les détails de cette centralisation. Nous étudierons dans cette section la situation créée dans les provinces par le régime impérial, réservant pour une section dernière l'étude de la condition des villes et les conséquences des empiètements successifs du pouvoir central dans l'administration municipale.

Par administration provinciale nous entendons l'administration des diverses divisions et subdivisions de l'Empire, préfectures, diocèses, provinces. Nous prenons ici le mot *provincia* dans son acception la plus large et la dernière en date dans le langage même des Romains ¹: *provincia* est synonyme de division géographique administrative. On a pu se rendre compte plus haut (chap. I, Administration générale) de l'organisation administrative judiciaire des provinces en considérant toute l'étendue des attributions des divers gouverneurs, embrassant à la fois les pouvoirs civils, financiers et judiciaires. Mais, jusqu'ici, nous n'avons parlé que du rôle des magistrats provinciaux dans l'administration générale ; il nous faut maintenant étudier l'administration provinciale proprement dite. Nous avons vu précédemment (Adm. des finances) qu'à côté des administrations centrales des Largesses et de la Chose Privée, fonctionnait dans les provinces une administration des finances particulière, destinée à recueillir les ressources nécessaires aux besoins publics des provinces elles-mêmes ; il nous reste à dire comment

1. MADVIG, *L'État romain*, t. III, chap. VII, § 6. Le mot *provincia*, dans sa plus ancienne acception, désigne un mandat confié par l'État et la sphère dans laquelle il s'exerce. Il se dit plus spécialement d'une région ou d'un territoire situé en dehors du « pays romain » (*ager romanus*), et dans lequel un magistrat (ou un promagistrat) était envoyé de Rome soit, comme c'était le cas dans les premiers temps, pour y faire la guerre, soit, comme cela eut lieu plus tard, pour l'administrer et le gouverner d'une manière régulière et permanente.

elle fonctionnait. Puis nous étudierons l'administration de la justice dans les provinces, et nous montrerons enfin comment, même à la dernière époque, les provinces conservèrent une certaine indépendance, qui se manifesta surtout par le fonctionnement d'assemblées de notables élus par les municipes, et dont nous examinerons le rôle administratif vis-à-vis des gouverneurs.

§ 1^{er}

ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Chaque préfecture avait un budget spécial qui devait être approuvé par l'empereur ou le maître des offices, mais dont la gestion réelle appartenait au préfet du prétoire. Il était destiné à subvenir aux dépenses publiques de la préfecture. Le préfet présidait à la répartition des contributions, ordinairement en nature, parfois en or ou en argent, qui composaient l'actif de ce budget ; il en surveillait le recouvrement et la centralisation dans la caisse de la préfecture. Il ordonnait les paiements, et réglait l'emploi des denrées et des matières ¹. Le préfet avait donc sous ses ordres toute une administration composée exclusivement de fonctionnaires dépendant de lui.

1. L. BOUCHARD. *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain*, page 276.

A la préfecture, la direction financière occupait quatre bureaux ; c'étaient les bureaux des *tributs*, des *travaux*, du *primipilaire*, de *l'or ou de la caisse*. Le premier avait l'assiette, le recouvrement, la comptabilité et le contrôle des impôts ; le second tenait le compte des recettes et des dépenses des travaux publics. Le bureau du primipilaire s'occupait des approvisionnements des troupes ; enfin, le bureau de la caisse centralisait le produit des impôts en or ou en argent¹. A ces bureaux se rattachaient des agents subalternes envoyés auprès des vicaires et des gouverneurs pour surveiller et contrôler leur administration financière.

Ces derniers, en effet, étaient chargés par le préfet, dans leurs circonscriptions respectives, pour l'administration des finances de la préfecture, d'une mission analogue à celle qu'ils remplissaient pour le compte de l'administration des largesses. C'étaient, du reste, les mêmes officiers qui assuraient le service et suivant les mêmes règles. Toutefois, la perception de l'or était faite par deux *susceptores auri*², pris dans les bureaux du gouverneur, et celles des autres contributions en nature par des agents divers, spéciaux pour chaque catégorie.

Les contributions en nature et en or affectées à la préfecture étaient ainsi levées par les agents des

1. GOD., Cod. Th., liv. XI, tit. 27, l. 3, 62.

2. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.*, page 273.

gouverneurs, et employées aux besoins généraux de la préfecture¹.

Mais, au-dessous des finances de la préfecture, n'y avait-il pas les finances de la province comme il y avait, au-dessous de celles-ci, les finances du municipale ? Bien qu'aucun texte ne mentionne nulle part cette caisse provinciale distincte, nous avons tout lieu de croire qu'elle existait ; car on ne peut mettre en doute qu'il y eût des dépenses et, par suite, des ressources provinciales.

Si les textes n'y font pas allusion, c'est très probablement que, dans le principe, elles se rattachaient aux finances préfectorales, et qu'employées sur place, les contributions n'arrivaient pas jusqu'à la caisse prétorienne.

En tout cas, c'est dans la perception des contributions en nature qu'apparaît l'action de l'administration locale, mais pour son propre malheur. Les gouverneurs, en effet, abandonnaient bien aux magistrats locaux une part dans l'administration des finances de la province, mais c'est la responsabilité de la perception qu'ils mettaient à leur charge. Ils leur laissaient le soin de lever les tributs en nature, mais c'est uniquement pour s'en décharger sur eux, leur en faire assumer tout le poids et les mieux tenir en leurs mains dans leur fortune et dans leur honneur. Leur responsabilité fut soigneusement répartie de

1. L. BOUCHARD, *id.*

façon à la rendre efficace par la part pécuniaire que chacun y prit. Le gouverneur nommait d'abord, parmi ses officiers, ceux qui devaient être chargés du recouvrement auprès des puissants contribuables ; ensuite, parmi les décurions, ceux à qui le soin incombait de recouvrer l'impôt des curiales ; enfin, parmi les défenseurs, ceux qui assumaient la tâche de percevoir les impôts des petits contribuables ¹. Dans certaines provinces, ces agents responsables étaient désignés par l'assemblée de la curie ² ; mais, toujours, ils étaient annuels, et quel que fût leur mode de nomination, ils étaient responsables de leur gestion. Les magistrats provinciaux jouaient donc, dans l'administration des finances, le rôle misérable d'agents responsables, rôle essentiellement passif, car il consistait, surtout alors, dans le fait de payer pour les autres, et d'être, en fin de compte, des contribuables imposés même *ultra vires*.

En somme, ce n'était là en réalité qu'une branche de l'administration générale des finances, dans la préfecture, relative aux besoins généraux de la circonscription. Et, quant à l'indépendance, toute relative d'ailleurs, que la constitution d'un budget spécial, pour chaque préfecture tout au moins, semble dénoter, il ne faut pas s'y tromper, ce n'est là qu'une simple apparence. L'administration de la province

1. C. TH. L. XI, T. VII, l. 12.

2. C. TH. L. XII, T. VI, l. 1.

était tout entière entre les mains du gouverneur ; et, si ce dernier laissait aux provinciaux quelque liberté dans la gestion des affaires locales, cette liberté devenait simplement illusoire sous sa haute surveillance et sous son contrôle incessant.

§ 2

ADMINISTRATION JUDICIAIRE

A aucune époque de l'histoire romaine, la justice n'a formé une administration spéciale. Au Bas-Empire, les juges étaient à la fois les gouverneurs des provinces et les chefs militaires des divers services publics. C'était un principe constant d'attribuer au fonctionnaire supérieur la juridiction des subalternes et des citoyens de sa circonscription administrative. Comme chef suprême, l'empereur était le grand maître de la justice. Au-dessous, à Rome et à Constantinople, le préfet de la ville, dans les provinces le préfet, le vicaire et les gouverneurs avaient la judicature de leur ressort administratif ¹.

Le gouverneur statuait lui-même sur tous les procès, ou renvoyait pour les affaires de minime importance aux juges pédanès ². Le *judex* de l'époque républicaine, cette espèce de juré auquel le magistrat

1. D. SERRIGNY, *Dr. publ. et adm. rom.*, page 125.

2. MADVIG, *L'État romain*, t. III, page 314.

renvoyait le jugement de la contestation en limitant ses pouvoirs dans une formule, et dont l'existence, vers le milieu de l'Empire, présentait les formes d'un anachronisme, n'était plus compatible avec le régime monarchique introduit par Dioclétien. Avec la confusion sur la même tête du titre de magistrat et de *judex*, un changement s'était opéré dans les attributions et la compétence du juge. Sous la République, les décisions du *judex*, à qui le peuple était censé déléguer sa souveraineté, devaient être sans appel; sous l'Empire, qui avait confisqué à son profit cette souveraineté, l'appel devait s'introduire tout naturellement comme un recours de l'inférieur au supérieur.

Les gouverneurs avaient dans leurs provinces la plénitude de juridiction — *qui universas provincias regunt, jus gladii habent*, etc. ¹. — Mais, comme il arrivait souvent que le gouverneur n'était pas suffisamment versé dans la science du droit, celui-ci procédait avec l'aide d'assesseurs. Ainsi s'était formé autour du gouverneur un conseil composé d'hommes compétents, dont les avis lui furent d'une grande utilité pour la bonne administration de la justice ².

Le gouverneur, dans sa province, était à la tête de toute une administration judiciaire qui avait ses bureaux au siège de la province, et dont les nombreux agents sillonnaient le pays dans tous les sens.

1. Dig., l. 6, § 8, *de off. presid.*

2. MARQUARDT, *Organisation de l'Empire romain*, t. II, page 550.

D'abord, auprès du magistrat provincial, le « *princeps* », dont les fonctions essentielles consistaient à lancer les citations, à rédiger les jugements et à les faire exécuter ; au-dessous, le « *cornicularius* », qui publiait les édits et les jugements rendus. L'« *adjutor* » et le « *commentarius* » venaient ensuite dans la section criminelle, le premier chargé d'exécuter la sentence prononcée, le second remplissant le rôle de geôlier en chef.

A ces attributions judiciaires, civiles et criminelles, le gouverneur joignait une juridiction contentieuse comprenant toutes affaires administratives et même certaines affaires privées¹. La juridiction administrative comprenait les contestations en matière de fisc, d'annone, de commerce, de tributs et de charges municipales. Indépendamment de ces diverses juridictions de droit commun, le gouverneur avait une certaine juridiction volontaire, qui lui permettait d'intervenir dans tous les actes privés se rattachant plus ou moins directement à la vie politique, pour leur conférer une validité ou une authenticité requise. Sous ce rapport, les magistrats romains voyaient s'accroître leur importance d'une façon d'autant plus redoutable, que ces dernières attributions mettaient entre leurs mains les principaux intérêts et la fortune même de leurs administrés. C'est ainsi que l'affranchissement, l'adoption, l'émancipation, l'*in jure cessio*,

1. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Droit public romain*, page 202.

la *missio in bonorum possessionem*, la nomination de tuteurs et de curateurs, la transcription nécessaire à l'authenticité de certains actes, donations et testaments, etc., rentraient dans la juridiction du gouverneur provincial, qui seul, par son intervention, leur conférait la validité requise.

En résumé, les gouverneurs des provinces cumulaient l'administration générale, soit pure, soit contentieuse, avec les pouvoirs civils et criminels les plus étendus, sous la seule réserve du recours à la juridiction souveraine¹. Cette concentration de toutes les attributions provinciales au profit d'un seul donnait aux gouverneurs une force immense pour le mal. Les textes sont pleins de dispositions qui témoignent de la rapacité des magistrats et de leurs *officiales*². Les peines les plus fortes sont prononcées contre les abus dont se rendraient coupables les fonctionnaires impériaux ; mais on sent facilement que c'étaient des remèdes inutiles. Dans un gouvernement aussi centralisé, despotique pour tout dire, si le plus grand mal vient ordinairement du chef de l'État, ce mal est réédité et considérablement augmenté par tous les fonctionnaires investis d'une portion quelconque du pouvoir, et l'on peut dire avec raison « qu'il est proportionné à l'étendue des attributions exercées par chacun d'eux³ ». Le despo-

1. MARQUARDT, *Organisation de l'Emp. rom.*, t. II, page 556.

2. C. Th. P., *de offic. rect. prov.*

3. SERRIGNY, *Droit publ. et adm.*, page 163.

tisme, en effet, corrompt tous ses instruments en supprimant la seule garantie contre les abus, l'opposition, c'est-à-dire la liberté de les dénoncer au public. Aussi les lois les plus rigoureuses sont-elles impuissantes à réprimer les excès ; car la masse des fonctionnaires, dans un pays où l'administration est tout, où elle concentre tous les pouvoirs, est intéressée à soutenir et à étouffer les plus justes réclamations, en les considérant comme des attaques contre le pouvoir et le principe du gouvernement.

§ 3

LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

Lorsque l'empereur Caracalla conféra à tous les sujets de l'Empire romain le titre de citoyen romain, « il y avait 260 ans environ, dit M. Amédée Thierry ¹, que Jules César avait projeté l'émancipation régulière et successive de provinces, et la centralisation était devenue assez forte pour que l'État n'eût plus à redouter d'un nivellement général ni dislocation ni troubles : il ne s'agissait guère que de la légalisation d'un fait presque accompli. Les jurisconsultes qui conseillaient le fils de Sévère purent donc provoquer de lui, sans aucune crainte, la grande et humaine

1. A. THIERRY, *Tableau de l'Emp. rom. depuis la fondation de Rome jusqu'à la fin du gouvernement impérial en Occident.*

constitution qui porte son nom ». A la vérité, à l'époque où nous sommes parvenus, les provinces étaient déjà sorties depuis longtemps d'une période de prospérité qui n'avait pas duré moins de trois siècles. La centralisation administrative, en germe dès le commencement de l'Empire, s'était développée avec le temps; et, au fur et à mesure qu'elle s'était accentuée, la dépendance des provinces était devenue de plus en plus étroite. La surveillance incessante du pouvoir central sur le gouvernement, devenant plus rigoureuse, avait engendré une administration arbitraire et vexatoire. Cependant, comme il était dans l'intérêt du prince que les provinces, dont il tirait toutes ses ressources, ne fussent pas ruinées à son détriment par ses propres agents, l'empereur leur accorda un recours auprès de lui contre les abus dont ils seraient victimes. Suétone nous rapporte un précepte qu'il met dans la bouche de Tibère s'adressant aux magistrats provinciaux : *Boni pastoris esse tondere pecus, non deglubere*; tondez, mais n'écorchez pas. Sans doute, les empereurs envoyaient bien dans les provinces des agents spéciaux chargés de surveiller les gouverneurs; mais les habitants des provinces crurent trouver une garantie plus efficace dans ce recours auprès de l'empereur, qui de bonne heure leur avait été octroyé. Depuis longtemps, des députations des notables des provinces allaient porter à Rome l'expression de leurs vœux, réclamations et doléances. Dès la première époque du

gouvernement des césars, les historiens nous montrent de semblables délégations venant accuser leurs gouverneurs auprès du sénat et de l'empereur. Avec le temps, l'institution se généralisa en se régularisant¹ : chaque année, les provinces envoyaient à l'empereur des représentants avec mission de lui rappeler leurs *desiderata*. De ce fait donc il résulte clairement que les provinciaux avaient le droit de se réunir et de délibérer sur l'administration impériale, et que, par suite, ils devaient jouer un certain rôle dans l'administration provinciale.

En effet, au commencement, du IV^e siècle, nous voyons les constitutions impériales reconnaître et consacrer solennellement l'institution des assemblées provinciales, et, ce qui importe surtout, les considérer déjà comme un rouage obligé de l'administration provinciale. Quelle était leur composition et quelles étaient leurs attributions ? Quelle part prenaient-elles à l'administration de la province ?

A l'origine, les assemblées provinciales étaient essentiellement religieuses². Composées des prêtres de la région, sous la présidence d'un grand prêtre, elles célébraient, devant le peuple accouru de toutes parts, les cérémonies du culte en associant à la divinité la personne même de l'empereur. A vrai dire, c'était là une adulation servile ; mais c'était aussi

1. MARQUARDT, *Organisation de l'Emp. rom.* t. II, page 508.

2. MARQUARDT, *Organisation de l'Emp. rom.*, page 508.

toute une religion politique qui était créée, dont la divinité suprême était l'empereur ¹, une religion d'où pouvait sortir un principe de liberté pour les provinces. Les exercices du culte terminés, les prêtres députés avaient à régler les dépenses que la fête entraînait nécessairement ; ils délibéraient pour y faire face et en préparer le retour ; en un mot, ils établissaient un budget. Par suite, il leur fallait procéder à son administration, régler les contributions à établir, nommer les fonctionnaires chargés de les recouvrer, etc...² Ce fut toute une administration qui s'éleva vis-à-vis de l'administration gouvernementale. Peu à peu, ils empiétèrent sur le domaine impérial. Comme leurs délégués avaient accès auprès du prince pour lui porter leurs vœux, insensiblement ils furent amenés à lui représenter leurs doléances ³.

Les assemblées furent ainsi portées à examiner l'état des provinces ; pouvant voter des actions de grâces, elles s'arrogeaient le droit d'infliger des blâmes, et allèrent même jusqu'à mettre en accusation les fonctionnaires impériaux ⁴. Puis elles déléguaient à Rome quelques-uns de leurs membres pour porter aux pieds de l'empereur l'expression des délibérations des députés provinciaux. En même temps que s'était opérée cette transformation dans le carac-

1. MARQUARDT, *Organisation de l'Emp. rom.*, page 508.

2. MARQUARDT, *Organisation de l'Emp. rom.*, page 518.

3. MARQUARDT, *Organisation de l'Emp. rom.*, page 519.

4. E. FLANDIN, *Des assemblées provinciales*, page 42.

rière des *conventus* provinciaux, leur composition s'était modifiée d'une façon analogue.

La législation impériale était intervenue pour combiner les éléments d'une représentation ¹ effective des localités avec les garanties de science et d'expérience administratives. Aux députés librement choisis parmi les décurions des villes, les propriétaires fonciers non décurions et les collègues d'arts et métiers s'adjoignaient de droit les fonctionnaires émérites domiciliés dans la province. Les assemblées se réunissaient à époques fixes, à tour de rôle, dans les cités les plus riches de la province. Elles fixaient elles-mêmes la date et le lieu de leur réunion. Le gouvernement impérial n'avait à intervenir ni dans la convocation ni dans la dissolution.

Dans la sphère de la compétence, les conseils provinciaux avaient un pouvoir très étendu, trop étendu pour qu'il fût efficace. Tout pouvait tomber sous leur censure, personnes et choses, administration générale et locale, jusqu'à la législation elle-même. Mais, comme la liberté de critique ne suppose pas la faculté de disposition, leur pouvoir s'arrêtait à la discussion ; de la résolution, en aucune façon il ne leur était permis de passer à l'exécution. On leur accordait seulement le droit, lorsque la décision prise semblait d'une certaine importance et, après autorisation du préfet du prétoire, de députer auprès du gou-

1. MARQUARDT, *Organisation de l'Empire romain*, t. II, page 509.

vernement central des légats chargés de la porter eux-mêmes et de la soutenir auprès du prince, parfois d'en rapporter la réponse¹. Là se bornait leur rôle. En somme, leurs attributions peuvent se résumer ainsi : droit de représentation à l'empereur, aucun droit d'administration. Réduite à cette forme platonique, l'action des assemblées provinciales eût pu encore garder une certaine importance ; mais, la plupart du temps, cette intervention respectueuse était dénuée de toute efficacité. En effet, la loi exigeait que, pour les affaires d'administration secondaire, les vœux et réclamations prissent la voie administrative, le chemin des bureaux provinciaux, par où ils n'arrivaient au *consistorium*, quand ils ne s'égarèrent pas dans un aussi long trajet, que défigurés et sans force. Pour les affaires graves, non seulement les légats chargés des décisions de l'assemblée ne pouvaient partir sans l'autorisation du gouverneur, mais, malgré les mesures sévères prises par les constitutions impériales pour empêcher l'interposition des gouverneurs², les fonctionnaires impériaux s'ingéniaient à multiplier les obstacles pour leur défendre le libre accès de l'empereur.

Trop heureux, s'ils parvenaient jusqu'au prince, d'en obtenir une réponse favorable, les députés provinciaux avaient rarement à en enregistrer l'appli-

1. MARQUARDT, *Organisation de l'Empire romain*, page 520.

2. MARQUARDT, *Organisation de l'Empire romain*, t. II, page 520.

cation ; toutefois, on rapporte qu'un gouverneur fut destitué sur la plainte d'un légat provincial. Mais il ne faudrait rien exagérer : il n'y avait, dans toute cette organisation, qu'un simulacre d'attributions administratives. Il est d'ailleurs à remarquer que l'édit rendu par Honorius en 418, pour donner plus de vigueur aux assemblées de province en leur accordant un certain rôle politique ¹, ne rencontra que peu d'enthousiasme parmi les populations de la Gaule ². Les députés mettaient si peu d'empressement à se rendre à la convocation impériale, que l'empereur fut obligé d'édicter de fortes amendes contre ceux qui négligeraient de s'y rendre ³. C'est qu'à la vérité la convocation, comme les députations à Rome, entraînait de grands frais, et que toute espèce d'institution, même libérale, qui avait pour but de rattacher les provinciaux à l'administration impériale était considérée comme une charge nouvelle venant s'ajouter aux nombreuses autres, et achever la ruine des malheureux contribuables, en proie à la rapacité d'un fisc insatiable. En résumé, si les empereurs, à la fin de l'Empire, songèrent à faire participer, dans une certaine mesure plus ou moins illusoire, les habitants des provinces à l'administration publique, c'était uniquement dans le but d'user de cette suprême

1. MARBRE DE THORIGNY, *In provincia Lugdunensi*, etc.

2. E. FLANDIN, *Des assemblées provinciales*, page 57.

3. Augustin THIERRY, *Lettres sur l'Histoire de France*, traduction du texte de l'Édit.

ressource pour arrêter l'Empire romain dans le mouvement de dissolution qu'une centralisation à outrance conduisait à l'abîme.

Les assemblées provinciales ne furent, en réalité, qu'un instrument de règne, un moyen de gouvernement, et, chose étrange, elles marquèrent un pas de plus vers la centralisation absolue. En effet, loin d'accroître la somme d'indépendance que les citoyens conservaient, les assemblées provinciales les rattachèrent par un lien plus étroit à l'autorité impériale. Les empereurs ne reçurent véritablement d'elles que les marques de la plus basse servilité, et elles ne furent, entre leurs mains, qu'un rouage administratif d'une sorte nouvelle. Par les assemblées, le prince avait dans les provinces une espèce de police officieuse, d'autant plus prête à dénoncer les abus qu'elles étaient les premières à en souffrir. L'empereur, ainsi tenu au courant, par voie indirecte, de ce qui se passait dans ses États, trouvait par là même les moyens d'en mieux tenir la population dans sa main ; car les abus qu'il réprimait furent ceux-là seuls qu'il était dans son intérêt personnel d'empêcher. Mais le mal venait aussi de ce que les assemblées, au lieu de voir dans la liberté le remède aux malheurs qui les accablaient, s'obstinaient à tout attendre du prince ; de telle sorte qu'une institution libérale comme l'était l'assemblée provinciale dans le principe, qui eût pu être un agent efficace de décentralisation, ne servit, au contraire, qu'à accentuer le mouvement centralisateur lui-même.

SECTION III

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

Nous avons vu combien puissant était le système de centralisation fonctionnant, sous le régime monarchique du Bas-Empire, dans les administrations centrale et provinciale ; il nous reste maintenant à étudier cette centralisation au dernier échelon de la hiérarchie administrative, dans l'administration municipale.

Pendant longtemps, les empereurs avaient compris tout l'intérêt qu'il y avait pour eux à favoriser la vie municipale en lui laissant cette liberté d'initiative et cette indépendance administrative qui furent la cause de la prospérité surprenante à laquelle arrivèrent les institutions municipales et, partant, les municipes eux-mêmes. Cette politique sage et habile avait pour but d'attacher les provinces par le lien de la reconnaissance au gouvernement impérial, perpétuellement menacé, et de fournir un dérivatif à l'activité des provinciaux ambitieux¹. Elle avait soutenu des siècles durant l'Empire romain dans ce mouvement de dissolution dont l'action, née du principe impérial même, s'était manifestée lente au

1. A. HOUDRY, *Le droit municipal*, page 95.

début pour devenir irrésistible dès le commencement du IV^e siècle. Et c'est précisément pour en arrêter les effets que Dioclétien et Constantin, en confisquant les libertés municipales, redoublèrent l'énergie des causes qui poussaient l'Empire à sa ruine¹. Les réformes qu'ils firent furent fatales, et devaient l'être; car, en accentuant la centralisation, ils ne pouvaient procurer à l'Empire qu'un soulagement passager en lui donnant une vigueur illusoire.

Il n'y avait plus, à l'époque où nous nous plaçons, aucune distinction à faire entre l'Italie et les provinces, entre les différentes villes disséminées par tout le vaste empire romain: colonies, municipes, cités provinciales, s'appelaient maintenant du nom commun de *municipe*, et leur condition était identique, sous cette seule réserve, qui nous importe peu d'ailleurs, que certains étaient affranchis de l'impôt foncier et de la *capitatio*². Mais, si leur situation était la même, pour tous elle était misérable. La liberté, la fortune, la vie et l'honneur même de leurs habitants étaient entre les mains du pouvoir central, contre le bon plaisir duquel il ne leur restait plus des garanties d'autrefois que les formes vaines.

Les villes étaient administrées par une sorte de conseil municipal, désigné généralement sous le nom de *curia*, dont les membres s'appelaient *décuriens* et

1. GUIZOT, *Essais sur l'Hist. de France*.

2. A. HOUBOY, *Le droit municipal*, page 101.

les principaux d'entre eux *principales* ¹. A la tête de la *curie* se trouvaient deux magistrats chargés de l'action administrative et judiciaire. Comme tous les magistrats romains, les administrateurs municipaux cumulaient les attributions civiles, judiciaires et financières. Les *duumviri* étaient, dans les curies municipales, toutes proportions gardées, ce que les consuls étaient dans le sénat à Rome et à Constantinople; mais, à la dernière époque, au moment où la centralisation est parfaite, les véritables administrateurs de la cité étaient le *curator reipublicæ* et le *defensor civitatis* ². Les anciens magistrats municipaux, en effet, avaient peu à peu, par suite des empiètements du pouvoir central, perdu la plupart de leurs attributions; depuis longtemps déjà, les *édiles* et les *questeurs* avaient complètement disparu: en droit, la curie présidait toujours à l'administration municipale; mais, en fait, les duumvirs n'avaient plus que des pouvoirs administratifs très restreints par les nouvelles attributions du *curator reipublicæ* et du *defensor civitatis*, le premier surtout en matière financière, le second en matière judiciaire.

Pour bien montrer dans quelle dépendance du pouvoir central se trouvaient les villes et jusqu'à quel point l'empereur avait la haute main sur toutes les affaires municipales, il nous faut procéder avec ordre.

1. MADVIG, *L'État romain*, t. II et III.

2. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Manuel des inst. rom.*, page 186.

Nous étudierons d'abord l'administration proprement dite dans le municipe, ensuite l'administration judiciaire, et, en dernier lieu, l'administration financière.

§ 1^{er}

ADMINISTRATION GÉNÉRALE

La curie veillait à l'administration générale des villes.

Les membres de la curie étaient en nombre limité. La qualité de décurion n'était plus cette dignité précieuse et fertile en avantages, conférée en vertu de leur naissance aux patriciens municipaux; c'était une condition qui n'avait plus rien d'enviable. Elle était maintenant plus redoutée qu'autrefois elle n'avait été recherchée. Aussi ce qui, primitivement, avait été un droit était-il devenu une obligation d'autant plus rigoureuse, que les malheureux décurions, par tous les moyens possibles, essayaient de s'y soustraire.

Le nombre des patriciens qui, légalement, étaient susceptibles d'entrer à la curie diminuant chaque jour, les empereurs avaient contraint les *immunes* et les plébéiens qui possédaient une certaine fortune d'accepter des fonctions dans la curie.

A la tête de la curie, et pris parmi ses membres, se trouvaient les duumvirs. Des duumvirs d'autrefois ils ne conservaient plus que les charges sans en

avoir les attributions correspondantes ; c'étaient, d'ailleurs de véritables agents du pouvoir central. Si on les choisissait encore parmi les membres de la curie, et si, en droit, ils étaient nommés par elle ou, dans certaines villes, par les suffrages du peuple, en fait c'était le gouverneur qui pourvoyait aux sièges vacants. Il avait, seul le droit de présentation, et le décret de la curie ou les suffrages populaires n'intervenaient, dans la nomination de ses candidats, que pour la forme. Du reste, il n'est pas bien certain qu'à partir du IV^e siècle il y ait eu encore des duumvirs dans tous les municipes. Leurs attributions ¹, en effet, comme celles de la curie, étaient devenues, grâce à l'ingérence de l'administration impériale dans les affaires locales, tellement restreintes qu'on a pu dire avec raison qu'elles se réduisaient pour eux à jouer, entre les mains du pouvoir central, le rôle d'instruments d'oppression et de caution fiscale². Il serait très difficile, pour ne pas dire impossible, de déterminer dans quelle mesure la curie et les duumvirs conservèrent leurs anciennes attributions.

Même en procédant par élimination, c'est-à-dire en accordant aux décurions et aux duumvirs les affaires administratives qui ne rentraient pas dans le ressort des juridictions respectives, d'ailleurs très

1. BOUCHÉ-LECLERCQ, *Manuel des institutions romaines*, p. 183 et suiv.

2. GUIZOT, *Essais sur l'histoire de France*. — L. BOUCHARD, *Étude sur l'administration des finances de l'Empire romain*.

larges, du *curator* et du *defensor*, on ne se rendrait pas bien compte de leurs fonctions municipales. Leur compétence, en effet, avait diminué chaque jour par suite des empiètements des gouverneurs, qui étaient devenus les juges de droit commun (*judices ordinarii*)¹ des cités, et exerçaient leur juridiction municipale par l'intermédiaire des *judices pedanei*, à qui ils la déléguaient spécialement². Et si nous voyons, en l'an 368, dans le Code Théodosien³, l'empereur assimiler les sentences rendues par les magistrats municipaux à celles prononcées par les *judices pedanei*, on n'en peut tirer que cette conclusion, que les affaires qui leur sont réservées sont de minime importance. C'est ainsi qu'ils peuvent prononcer la *bonorum possessio*⁴; mais la *bonorum possessio* n'est plus qu'une simple demande en délivrance, rentrant dans la catégorie des actes de juridiction volontaire qui, probablement, restèrent de la compétence des magistrats locaux.

Du reste, ce qui nous importe surtout, c'est de constater la dépendance de plus en plus étroite dans laquelle les magistrats municipaux et la curie se trouvaient vis-à-vis du pouvoir central et la décadence des institutions libérales de l'époque florissante. Or, si la curie semblait encore chargée de l'administration de la ville, en réalité l'intervention constante du

1. C. TH. L. 3, *De raparat. appell.*

2. D. SERRIGNY, *Dr. public et adm. romain*, page 148.

3. L. 3 XI, XXI.

4. A. HOUDOY, *Le droit municipal*, page 133,

gouverneur, soit directement, soit indirectement, par voie d'appel ou de réformation, l'avait réduite à n'être plus qu'un agent de la volonté centrale.

L'administration municipale n'était plus pour la curie qu'une affaire secondaire, avant tout elle était aux ordres du gouvernement impérial, qui la considérait simplement comme chargée de pourvoir, à ses propres risques, à des services auxquels il ne pouvait suffire. La curie était venue augmenter d'un rouage nouveau l'immense machine administrative. En fait, la curie est, surtout en matière civile, un bureau municipal d'enregistrement, chargé de la transcription des donations et de certains actes dont l'insinuation est nécessaire à la validité ¹.

Par suite des progrès de la centralisation, les pouvoirs qu'avaient exercés cumulativement la curie et ses magistrats s'étaient divisés sur la tête de fonctionnaires distincts. Sans aller jusqu'à la séparation des pouvoirs, dont on méconnut le principe à tous les degrés et à toutes les époques dans l'histoire romaine, les empereurs avaient réussi à dépouiller peu à peu les magistrats municipaux de la presque totalité de leurs attributions, au profit du *curator reipublicæ* et du *defensor civitatis*.

Le *curator reipublicæ* n'était pas un fonctionnaire nouveau ; mais il était devenu le premier magistrat municipal. Créé, probablement par Nerva, par un

1. Houbou, *Le Droit municipal*, page 397.

dédoublément de la questure pour la centralisation des revenus spéciaux affectés par les villes à l'achat du blé et des autres denrées de première nécessité, le nouvel agent du pouvoir central avait vite accaparé la totalité des attributions des questeurs. Constantin, en consacrant cet usage, établi depuis longtemps, de prendre le *curator* parmi les décurions ayant parcouru toute la carrière des honneurs municipaux, fit de lui le premier magistrat de la cité. Et c'est ainsi que la principale magistrature municipale passa entre les mains de l'empereur, qui seul, ou son représentant dans la province, nommait le *curator*. Mais le gouvernement impérial ne devait pas s'arrêter en si bon chemin. Après s'être immiscé dans la gestion du patrimoine des cités par la création des *curateurs*, et avoir mis la main sur presque tous les revenus municipaux, il avait étendu son droit de surveillance sur toutes les affaires administratives, et ce au détriment des duumvirs, qui se virent bientôt dépouillés de toute attribution sérieuse. Dès lors, la fonction de duumvir était devenue, comme avant elle celle de questeur, un simple *munus*. Toutefois il ne serait pas plus exact de dire que les *curateurs* étaient tous nommés par l'empereur qu'il ne le serait de soutenir que, dès le début, il y eut des *curateurs* dans tous les municipes. On procédait rarement par application générale; aussi, jusqu'au IV^e siècle, nous trouvons des villes qui élaient leurs *curateurs*, comme il y en avait qui avaient conservé l'ancienne questure.

Mais, en 409, la situation fut unifiée : Honorius et Théodose décidèrent que tous les *curatores* seraient nommés par la curie, parmi les citoyens ayant déjà rempli toutes les fonctions municipales ¹. C'était là une politique très habile, et dont le but n'était certes pas de revenir en arrière et de laisser aux cités une certaine liberté dans l'administration locale, en leur accordant le droit d'élire celui qui devait y présider. Le curateur, en effet, s'il exerçait la plus élevée des magistratures municipales, encourrait la plus lourde et la plus étendue responsabilité. L'attrait du pouvoir disparaissait devant les charges pécuniaires résultant de la fonction. Les citoyens redoutaient autant l'honneur de la curatelle municipale qu'ils avaient craint les dangers du duumvirat ; chacun mettait toute son énergie à s'y soustraire. En abandonnant à la curie le soin de pourvoir au siège du curateur annuel, le pouvoir central faisait tomber sur ses membres une part de la responsabilité du curateur élu. Au surplus, le mode de nomination importait peu au gouvernement impérial, puisque les candidats devaient remplir les conditions requises, c'est-à-dire avoir exercé toutes les autres fonctions municipales, et que leur élection devait être ratifiée par le gouverneur de la province. De telle sorte qu'en devenant électif, le *curator reipublicæ* ne cessa pas en réalité d'être un fonctionnaire impérial ; bien plus, il aug-

1. C. Th., loi 171, *De decurionibus*, § 1.

menta les garanties du fisc, et resserra les liens d'étroite dépendance qui rattachaient l'administration municipale au pouvoir central.

La plus ancienne loi qui fasse mention du *defensor civitatis* date de Valentinien I^{er}, en 364 ; mais on ignore l'époque précise de sa création. Au début, le *defensor civitatis* fut nommé dans chaque cité par une assemblée de tous les habitants de la ville : clergé, magistrats, honorati, décurions, simples possesseurs et plébéiens ¹ ; mais l'élection devait être confirmée par le préfet du prétoire. Le *defensor* devait être pris en dehors de la curie, et son choix était recommandé parmi les anciens fonctionnaires. Assuré d'avance de la fidélité du magistrat possible, et que, d'ailleurs, il tenait sous sa dépendance, le pouvoir central pouvait sans crainte paraître laisser au peuple l'illusion d'un choix libre.

Ainsi élu par tous, le défenseur avait pour mission de les protéger tous, mais surtout les faibles, contre les iniquités et les outrages des puissants. Avec une certaine analogie avec l'ancien tribunat, mais institué surtout pour signaler les abus directement au préfet et les réprimer parfois, le défenseur ne pouvait être autre chose qu'un nouvel agent du gouvernement impérial, un rouage administratif de plus. Chaque jour, les prérogatives qu'il avait reçues comme garanties de son indépendance s'accrurent

1. HOUDOX, *Le droit municipal*, 1^{re} partie, page 646.

de telle façon, qu'il devint bientôt aussi puissant que le *curator reipublicæ*, et finit peut-être par le dominer. Le droit de contrôle qui appartenait à ce protecteur du peuple l'avait conduit à une action directe sur toutes les branches de l'administration municipale; mais c'est surtout en matière judiciaire qu'il s'insinua.

§ 2

ADMINISTRATION JUDICIAIRE

De bonne heure, les duumvirs s'étaient vu enlever la juridiction criminelle de la cité par le gouverneur de la province et ses agents. Passés au rang de *magistratus minores*, les duumvirs, au lieu de cet *imperium* qui leur permettait de faire, pendant la durée de leur fonction, tout ce qui leur paraissait utile dans l'intérêt de la sécurité publique, n'avaient plus guère qu'une compétence de simple police et la faculté, dans certains cas très restreints, d'organiser un *judicium*. Hors de ces pouvoirs, les duumvirs n'avaient plus que les attributions que le gouverneur leur déléguaient spécialement. Et le *curator* avait été investi successivement de toutes les attributions enlevées aux duumvirs et aux édiles. Mais, en même temps que la centralisation s'accroissait, la spécialisation des attributions s'ébauchait dans une certaine mesure: un nouveau magistrat apparut dans le *defensor civitatis*, qui, peu à peu, accapara les fonc-

tions judiciaires du curateur, appartenant naguère aux duumvirs.

Son caractère le recommandait comme arbitre à la confiance des plaideurs, et l'influence qu'il en tira fut considérable dès le début. Susceptible de connaître les affaires les moins importantes en matière civile, il pouvait, au défaut des magistrats, procéder à l'insinuation des actes, à la transcription et à l'ouverture des testaments. Mais, au milieu de l'avilissement général, les défenseurs furent amenés à commettre les abus qu'ils avaient mission de réprimer, et l'institution manquait son but lorsque la place de défenseur tomba au pouvoir du clergé¹. La fonction de l'évêque, appelé ordinairement à la défense de la cité, vint donner un nouvel éclat et une grande force au *defensor civitatis*. Il devint un véritable magistrat, entra dans la curie et la présida. Sa juridiction comprenait toute la juridiction volontaire, la dation des tuteurs et les affaires au-dessous de 300 *solides*, l'instruction de toutes les affaires criminelles et le jugement des délits de peu d'importance. Il avait, pour le seconder dans sa tâche, un *exceptor* et deux *officiales*; mais il était directement soumis au gouverneur, dont il n'était en réalité que l'agent subalterne. Le municipale, d'ailleurs, n'était plus qu'une circonscription administrative aux mains des fonctionnaires impériaux; et, sans rien changer

1. E. FLANDIN. *Des assemblées provinciales*, page 647.

à l'état des choses, Léon le Philosophe pourra, d'un trait de plume, supprimer un régime municipal qui, déjà, n'est plus qu'un souvenir.

§ 3

ADMINISTRATION FINANCIÈRE.

Les finances municipales étant devenues de bonne heure une des ressources les plus importantes de l'État, qui avait rejeté sur elles une partie des dépenses publiques, le gouvernement impérial avait dû intervenir dans leur gestion. Il surveillait leur emploi et ordonnait lui-même leur affectation¹. C'est ainsi que le pouvoir central avait été amené à s'immiscer dans l'élection des magistrats municipaux, et, pour donner plus d'efficacité à son contrôle, à réduire ce droit d'élection pour les municipes à un simple acte de pure forme.

Bien plus, on avait fini par donner la presque totalité de leurs attributions au nouveau fonctionnaire impérial, le *curator reipublicæ*, comme on l'a vu plus haut. Toutefois, bien que le prince eût, comme sur celles de l'État, la haute main sur les affaires municipales, bien que l'ancienne indépendance n'existât plus, les villes n'en avaient pas moins conservé leur administration financière. Mais, encore une fois, des

1. L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des fin. de l'Emp. romain*, page 420.

anciennes fonctions municipales il ne restait plus que les formes vides et les apparences illusoires. L'administration financière, comme l'administration générale et judiciaire, était entre les mains de l'Empereur. Une seule chose était changée, il est vrai, mais c'était tout; les administrateurs de la cité étaient devenus des fonctionnaires impériaux: il n'y avait plus, à proprement parler, d'administration locale.

Le *curator reipublicæ*, d'abord nommé pour cinq années, n'exerçait plus ses fonctions que pendant deux ans. Il était nommé par l'empereur ou son représentant dans la province. Comme principale attribution, il avait l'administration financière. Sous ces ordres: plusieurs employés, scribes, etc., etc., principalement les divers *curateurs* du calendrier et des travaux et le *susceptor* ou receveur, qui percevait les impôts et payait les sommes assignées sur leur produit¹. Les finances municipales, comme celles de l'État, comprenaient des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires. Les recettes comme les dépenses étaient, suivant les cas, autorisées par l'empereur ou la curie et les magistrats municipaux. Mais, d'une manière générale, tout ce qui pouvait d'une façon quelconque diminuer le patrimoine des cités, c'est-à-dire les actes les plus importants de

1. L. BOUCHARD, *Étude sur l'adm. des fin. de l'Emp. rom.* page 490.

l'administration financière, devait être soumis au préalable à l'autorisation de l'empereur. Au début, administrateur et comptable, le curateur avait fini par devenir ordonnateur lui-même aux dépens des duumvirs, qui n'avaient plus sur la conduite générale des affaires municipales qu'une sorte de pouvoir éminent, tellement vague et inappréciable, que faute d'exercice, la fonction même finit par disparaître.

Le curateur de la chose publique affermaient les terres et les maisons, exerçait les actions communales, recouvrait le prix des baux, adjugeait les travaux de la cité et en surveillait l'exécution, prêtait et empruntait au nom du municipe, recevait le montant des créances et acquittait les dettes municipales¹.

Secondé par le *curator kalendarii*, il plaçait à intérêts les fonds communaux et touchait les revenus annuels; aidé par les *curatores operum* dans la surveillance des travaux de la ville, il payait entrepreneurs et ouvriers. Enfin le *susceptor*, sous son contrôle, était chargé de percevoir les impôts affectés à l'administration municipale et d'en distribuer le montant suivant l'ordonnancement. Toutes ces opérations, consignées dans différentes comptabilités, étaient l'objet d'un rapport annuel transmis au gouverneur de la province, qui le contrôlait, en constatait la régularité, et, spécialement, recevait les comptes et approuvait les dépenses faites par les travaux publics.

1. Houdoy, *Le Droit municipal*, page 404.

De plus, comme on attachait une grande importance à la gestion régulière des revenus des cités et à leur affectation exacte, l'empereur envoyait souvent à travers les provinces des inspecteurs spéciaux, avec mission de vérifier les finances municipales. C'est qu'en effet, le pouvoir central avait tout intérêt à grossir la portion des ressources municipales qui pouvaient concourir aux charges de l'État, à exercer sur les dépenses des cités la surveillance la plus sévère. Aussi tout ce qui n'était pas urgent, essentiel et autorisé était-il rigoureusement interdit ou annulé.

En résumé, la législation financière semble n'avoir eu qu'un seul but, dit M. Serrigny : « poursuivre les hommes qui fuient leur état et leur condition pour échapper à l'impôt, afin de les contraindre à y rentrer. L'individu n'a aucun droit assuré, accablé qu'il est, partout et toujours, sous la force organisée pour l'oppression et la destruction de toute liberté. »

Ainsi donc, pour se maintenir au pouvoir et se procurer des ressources, les empereurs avaient dû créer une machine administrative capable de porter partout son action, et qui était devenue elle-même une charge nouvelle. Ce réseau de fonctionnaires,

1. C. Th., liv. xv, t. 1, l. 6.

étendu par le système centralisateur sur l'immense Empire romain, enserra dans ses mailles la société tout entière, afin d'en extraire toutes ses richesses et toutes ses forces pour assurer le maintien du pouvoir impérial, et fournir aux empereurs une action plus énergique contre l'invasion des barbares. Sans doute, les empereurs finirent par comprendre l'insuffisance de cette organisation pour protéger l'Empire contre la pression toujours plus menaçante des barbares. S'apercevant enfin que la principale cause de la faiblesse de l'Empire provenait de la mort de la vie provinciale et de l'isolement des villes, ils essayèrent de relever et les provinces et les villes. Les assemblées provinciales, dont le caractère, au début, était essentiellement religieux et privé, furent officiellement et solennellement reconnues; mais les constitutions impériales, en considérant ces assemblées délibérantes comme un rouage obligé de l'administration des provinces sous la haute main du pouvoir central, faussèrent l'institution en même temps qu'elles la frappaient d'impuissance. On eut un rouage administratif de plus et aussi des charges nouvelles fort lourdes pour les provinces, déjà bien appauvries par les contributions de toutes sortes : on fit un pas de plus dans la centralisation et ce fut tout. Aux villes, les empereurs leur rendirent une partie du patrimoine confisqué par le fisc, mais dans le but intéressé de percevoir, sous forme d'impôts, les revenus des biens ainsi restitués, sans avoir à sup-

porter les frais de gestion. De nouveaux magistrats municipaux furent créés pour donner plus de relief à l'administration locale et la protéger contre les empiétements du pouvoir central; mais on borna leur rôle à dénoncer à l'empereur, dont ils devinrent en réalité les fonctionnaires, les agissements de l'administration supérieure. Et c'est ainsi que l'on crut un instant avoir arrêté le mouvement de dissolution qui entraînait l'Empire romain vers la catastrophe finale par un nouveau progrès de la centralisation. Au contraire, le mal naissant du mal, la centralisation assurait la ruine en semblant la retarder. Elle épuisait en effet l'Empire romain. Tandis qu'à Rome et à Constantinople affluaient les bouches en même temps que les capitaux, on désertait les provinces et les villes, où l'existence n'était plus possible. Fatigués de végéter misérablement dans le camp des travailleurs, les citoyens n'eurent plus qu'un but, devenir fonctionnaires eux aussi. La société romaine se trouva divisée en deux grandes classes, les fonctionnaires et les prolétaires. Pendant un certain temps, l'empire vécut de ses forces amassées; mais, lorsqu'elles lui firent défaut, la chute, pour avoir été ajournée, n'en fut que plus profonde.

Sans doute, la centralisation, malgré l'intervention constante des gouverneurs, laissa subsister les formes extérieures de la liberté dans l'intérieur des curies, tout au moins en ce qui touche l'élection des magistrats et l'administration des affaires particu-

lières de la cité ; mais ces formes étaient vaines, car les citoyens appelés à les animer par leur action, gravement atteints dans leur importance personnelle et dans leur fortune, étaient réduits à l'impuissance la plus complète. C'est dans cet état de ruine matérielle et d'anéantissement moral que les barbares, en s'établissant sur le sol romain, trouvèrent l'Empire, ses villes, ses magistrats et ses habitants ¹. Et, quand se levèrent les jours de malheur, il ne se trouva, dans toute cette cohue, ni un homme ni un soldat : l'invasion ne rencontra devant elle qu'une nuée de fonctionnaires, qui s'envola au premier bruit d'alarme.

1. GUIZOT, *Essais sur l'hist. de France*, 1^{er} essai, 3^e époque.

Vu :

Le Professeur, Président de la Thèse,

GAUCKLER.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	13
 PREMIÈRE PARTIE : Organisation de l'Empire romain à la première période.	
CHAPITRE I ^{er} . — LE POUVOIR IMPÉRIAL ET LES FONCTIONNAIRES IMPÉRIAUX.	
I. — Le pouvoir impérial.	19
II. — Les fonctionnaires impériaux.	25
§ 1 ^{er} . — Le conseil impérial.	26
§ 2. — Le cabinet de l'empereur	27
§ 3. — Le préfet du prétoire.	28
§ 4. — Le préfet de la ville	29
§ 5. — Le préfet de l'annone	29
§ 6. — Le préfet des vigiles et les curateurs . . .	30
 CHAPITRE II. — LES MAGISTRATURES RÉPUBLICAINES.	
§ 1 ^{er} . — La questure	31
§ 2. — L'édilité.	32
§ 3. — Le tribunat de la plèbe	32
§ 4. — La préture.	33
§ 5. — Le consulat	33
§ 6. — La censure.	34
 CHAPITRE III. — Le sénat et les comices.	
§ 1 ^{er} . — Le sénat	36
§ 2. — Les comices	38
 DEUXIÈME PARTIE : Des causes qui favorisèrent le développement de cette organisation.	
 TROISIÈME PARTIE : Organisation de l'Empire romain à la dernière période	
 CHAPITRE I ^{er} . — ORGANISATION GÉNÉRALE.	
SECTION 1 ^{re} . — Le pouvoir central.	

	Pages.
§ 1 ^{er} . — L'empereur et le <i>consistorium</i>	62
§ 2. — Le questeur du palais et le primicier des notaires.	64
SECTION II. — L'administration générale	66
Préfectures.	67
Diocèses.	68
Provinces	69
Cités	70
CHAPITRE II. — LA CENTRALISATION ADMINISTRATIVE.	
SECTION I ^{re} . — Les administrations centrales.	73
§ 1 ^{er} . — Administration centrale de l'Intérieur. — Le maître des offices.	75
§ 2. — Administration centrale des finances.	79
A. — Administration des largesses sacrées.	80
B. — Administration de la chose privée.	86
SECTION II. — L'administration provinciale	92
§ 1 ^{er} . — Administration financière	94
§ 2. — Administration judiciaire	98
§ 3. — Assemblées provinciales.	102
SECTION III. — L'Administration municipale	110
§ 1 ^{er} . — Administration générale.	113
§ 2. — Administration judiciaire	120
§ 3. — Administration financière	122



